

Verhandlungen bei Umweltkonflikten

Ökonomische, soziologische und rechtliche
Aspekte des Verhandlungsansatzes im alpi-
nen Raum





Verhandlungen bei Umweltkonflikten

Ökonomische, soziologische und rechtliche
Aspekte des Verhandlungsansatzes im alpi-
nen Raum

Forschungsbericht im Rahmen des Nationalen Forschungs-
programms NFP 48 «Landschaften und Lebensräume der
Alpen» des Schweizerischen Nationalfonds

Elke Staehelin-Witt, Raymond Saner, Beatrice Wagner Pfeifer



v/dlf

vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Autorenteam:

- Dr. rer. pol. Elke Staehelin-Witt
B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Blumenrain 16, CH-4051 Basel und WWZ der Universität Basel
- Dr. phil. Raymond Saner
CSEND, PO Box 1496, Mont Blanc, CH-1211 Genf 1 und WWZ der Universität Basel
- Prof. Dr. iur. Beatrice Wagner Pfeifer
Büro Vischer, Aeschenvorstadt 4, CH-4010 Basel und Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Basel

Wissenschaftliche Begleitung:

- Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey
em. Ordinarius für Nationalökonomie der Universität Basel
CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-7281-3016-8

© 2005, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt besonders für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Inhaltsverzeichnis | V |
| | Abbildungsverzeichnis | IX |
| | Tabellenverzeichnis | XI |
| | Abkürzungsverzeichnis | XII |
| | Management Summary | XIII |
| 1 | Ausgangslage und Forschungsfragen | 1 |
| 1.1 | Aktuelle Situation und Forschungsfragen | 1 |
| 1.2 | Anmerkung zur Methodik: Falltypen statt Fallstudien | 4 |
| 1.3 | Charakteristika alpiner Schutz- und Nutzungskonflikte | 6 |
| 1.3.1 | Konstellation von Nutzungs- und Schutzinteressen | 6 |
| 1.3.2 | Ökonomische Charakteristika der Bewahrung alpiner Landschaften und Lebensräume | 7 |
| 1.3.3 | Besonderheiten im Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung | 8 |
| 1.3.4 | Die alpine Dimension des Problems | 9 |
| 1.4 | Abgrenzung verschiedener Verfahren zum Ausgleich von Schutz- und Nutzungsinteressen | 10 |
| 2 | Ökonomische Analyse: Wohlfahrts- und spiel- theoretische Grundlagen von Verhandlungen | 13 |
| 2.1 | Externe Effekte und Transaktionskosten | 13 |
| 2.2 | Verfügungsrechte und Verhandlungen | 18 |
| 2.2.1 | Verhandlungen zur optimalen Nutzung einer Ressource | 18 |
| 2.2.2 | Einschränkungen des effizienten Ergebnisses | 22 |
| 2.2.3 | Vorteile von Verhandlungen für die vorliegende Fragestellung | 25 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.2.4 | Arten von Verhandlungen und Effizienzgewinne | 30 |
| 2.2.5 | Das Verhandlungsdilemma bei integrativen Verhandlungen | 30 |
| 2.2.6 | Die Rolle des Sozialkapitals | 32 |
| 2.3 | Zusammenfassung: Mögliche Vorteile von Verhandlungen bei Umweltkonflikten | 34 |
| 2.4 | Besonderheiten und Probleme aufgrund der Verhandlungen um das öffentliche Gut „alpine Landschaften“ | 36 |
| 2.4.1 | Der Wert der Umweltressource ist nicht bekannt | 36 |
| 2.4.2 | Abschottung und Groupthink | 37 |
| 2.4.3 | Das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Organisation und Mitgliedern | 38 |
| 2.4.4 | Unklarer Vertrag zwischen Organisationen und Gesellschaft | 39 |
| 2.4.5 | Kreis der Nutzniesser kann nicht zur Finanzierung herangezogen werden | 41 |
| 2.4.6 | Das Problem der Tauschgegenstände | 43 |
| 2.4.7 | Zusammenfassung: Probleme von Verhandlungen um öffentliche Umweltgüter | 45 |
| 2.5 | Fazit | 46 |
| 3 | Die Abstimmung von Nutzungsinteressen in alpinen Regionen: Mögliche Ansätze aus rechtlicher Sicht | 49 |
| 3.1 | Rechtliche Auswertung der ökonomischen Analyse | 49 |
| 3.2 | Vorbemerkungen zu den zu untersuchenden Rechtsfragen | 51 |
| 3.3 | Bedeutung der föderalistischen und der demokratischen Zuständigkeitsordnung für Gegenstand und Spielraum von Verhandlungen | 53 |
| 3.4 | Auswahl und Funktionen der zu beteiligenden Akteure | 59 |
| 3.5 | Zulässigkeit und Schranken öffentlichrechtlicher Verträge | 61 |
| 3.6 | Rechtliche Beschränkungen des zeitlichen und kostenmässigen Aufwandes | 64 |
| 3.7 | Zusammenfassung | 66 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen von Umweltkonflikten aus verhandlungstheoretischer Sicht | 69 |
| 4.1 | Stakeholder-Analyse | 69 |
| 4.2 | Koalitionen und Netzwerkanalyse | 73 |
| 4.3 | Theoretische Grundkonzepte des „Bargainings“ | 75 |
| 4.3.1 | Definitionen der Verhandlung und des Bargaining | 76 |
| 4.3.2 | Drei Formen von Bargaining | 77 |
| 4.4 | Machtsoziologische Gesichtspunkte der Verhandlungstheorie | 85 |
| 4.5 | Einfluss kultureller Faktoren auf das Konfliktverhalten | 89 |
| 4.6 | Sozialpsychologische Gesichtspunkte | 92 |
| 4.7 | Zusammenfassung der Erkenntnisse | 94 |
| 5 | Umweltverhandlungen und Umweltmediation: Erkenntnisse aus den USA | 97 |
| 5.1 | Entwicklung und Stellenwert | 97 |
| 5.2 | Erfahrungen mit Environmental Dispute Resolutions (EDR) | 99 |
| 5.3 | Vorteile und Probleme von EDR | 101 |
| 5.4 | Die Rolle der Verwaltung | 107 |
| 5.5 | Fazit | 108 |
| 6 | Möglichkeiten und Grenzen von Verhandlungen illustriert anhand typischer Nutzungs- und Schutzkonflikte im alpinen Raum | 111 |
| 6.1 | Falltyp A: Konflikte in der Gesamtplanung – Umweltschutzorganisationen sehen ihre Anliegen im Richtplan nicht erfüllt | 111 |
| 6.2 | Falltyp B: Umweltschutzorganisationen stellen sich gegen weitere Baubewilligungen für Skilifte und fordern Detailnutzungsplan | 116 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.3 | Falltyp C: Konzessionserteilung für Skilift: Keine Einigung bei Ausgleichsmassnahmen | 119 |
| 6.4 | Falltyp D: Vom Streit zum Dialog ... zum Streit: Konflikt in der Wasserkraftnutzung | 123 |
| 6.5 | Falltyp E: Das Ringen um einen weiteren Nationalpark | 127 |
| 7 | Zusammenfassung, Vertiefung und rechtliche Diskussion möglicher Verbesserungsvorschläge | 133 |
| 7.1 | Klare Definition der Rolle der Umweltschutzorganisationen | 133 |
| 7.2 | Neuer institutioneller Rahmen für Verhandlungen | 137 |
| 7.2.1 | Verfahrensbeschleunigung durch Anerkennung eines Schiedsrichters im Falle von Nichteinigung | 137 |
| 7.2.2 | Verfahrensbeschleunigung bei Vorliegen von Vereinbarungen | 139 |
| 7.3 | ARE als Leitamt mit bindender Mediationskompetenz | 141 |
| 7.4 | Stufengerechtes Verhandeln | 143 |
| 7.5 | Verbesserung des finanziellen Spielraums in Verhandlungen zugunsten des Schutzes | 144 |
| 7.5.1 | Staatliche Unterstützung von Umweltschutzorganisationen aus allgemeinen Steuermitteln | 144 |
| 7.5.2 | Einsatz von Umweltschutzorganisationen als Treuhänder von Umweltfonds | 146 |
| 7.5.3 | Zweckungebundene Verwendung der ökologischen Ausgleichszahlungen | 147 |
| 7.5.4 | Transfer of Development Rights (TDR) | 149 |
| 7.5.5 | Conservation Partnership | 152 |
| 7.5.6 | Zusammenfassende Empfehlungen und rechtliche Beurteilung | 153 |
| 7.6 | Verbesserung der Verhandlungskultur | 155 |
| 7.7 | Anerkennung von Wertekonflikten | 157 |
| 7.8 | Fazit | 158 |
| | Literaturverzeichnis | 162 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1 | Verfahren zur Lösung von Konflikten zwischen Schutz und Nutzung | 11 |
| Abbildung 2 | Die optimale Abwägung zwischen Schutz und Nutzung | 19 |
| Abbildung 3 | Optimale Nutzung, wenn die Verfügungsrechte bei den Nutzern liegen | 21 |
| Abbildung 4 | Optimale Nutzung, wenn die Verfügungsrechte bei den Schützern liegen | 22 |
| Abbildung 5 | Effizienzgewinne durch Interessenabwägungen innerhalb von Bandbreiten | 27 |
| Abbildung 6 | Effizienzgewinne durch Erkennen von neuen Optionen in Verhandlungen | 28 |
| Abbildung 7 | Kreise der Nutzniesser alpiner Umweltgüter | 42 |
| Abbildung 8 | Stakeholder-Gruppen – Alpine Umweltkonflikte | 71 |
| Abbildung 9 | Null-Summen-Spiel | 78 |
| Abbildung 10 | Einigungsbereich (Zone of Possible Agreement Z.O.P.A.) im Feste-Summen-Spiel | 79 |
| Abbildung 11 | Feste-Summen-Spiel: Konzessionsverlauf | 80 |
| Abbildung 12 | Feste-Summen-Spiel: Konzessionsverlauf ohne Abschluss | 80 |
| Abbildung 13 | Feste-Summen-Spiel: Entblockung des Engpasses | 81 |
| Abbildung 14 | Einfluss des Zeitfaktors auf den Verhandlungsverlauf | 82 |
| Abbildung 15 | Konzessionen: Tauschprozesse von Werten | 83 |
| Abbildung 16 | Konfliktlösung und Macht des Vermittlers | 87 |
| Abbildung 17 | Kulturelle Unterschiede des Verhandlungs-Verhaltens | 89 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Abbildung 18 | Spannungen und Missverständnisse auf Grund kultureller Unterschiede | 90 |
| Abbildung 19 | Bestimmungsfaktoren der Konfliktbehandlung | 92 |
| Abbildung 20 | Verhandlungsrepertoire der Schweizer Umweltverhandler | 93 |
| Abbildung 21 | Konzeption des Transfer of Development Rights | 150 |



Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabelle 1 | Konstellationen von Nutzungskonflikten, Beispiele | 5 |
| Tabelle 2 | Das Verhandlungsdilemma | 31 |
| Tabelle 3 | Prioritäten wichtiger Akteure (Annahmen), Beispiel: Erschliessen neuer Skigebiete + Konzessionen an Skiliftgesellschaften | 74 |
| Tabelle 4 | Kontinuum des Konfliktverhaltens und Entscheidungspräferenzen | 86 |
| Tabelle 5 | Verhandlung oder Mediation: Unterscheidungskriterien | 88 |
| Tabelle 6 | Verhandlungskultur der Schweiz | 91 |

Abkürzungszeichnis

| | |
|---------|---|
| ARE | Bundesamt für Raumentwicklung |
| BBI | Schweizerisches Bundesblatt |
| BUWAL | Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| EMRK | Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101) |
| ENHK | Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission |
| EPA | Environmental Protection Agency |
| f./ ff. | folgende/ fortfolgende |
| FN | Fussnote |
| FWG | Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (SR 704) |
| m.w.H. | mit weiteren Hinweisen |
| NHG | Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| RPG | Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR 700) |
| RPV | Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) |
| RZ | Randziffer |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SJZ | Schweizerische Juristen-Zeitung, Zürich |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| URP | Umweltrecht in der Praxis (Zeitschrift), Zürich |
| USG | Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, SR 814.01) |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| UVPV | Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011) |
| VPB | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Zeitschrift), Bern |
| VwVG | Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) |
| WaG | Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, SR 921.0) |
| ZSR | Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel |

Management Summary

A. Thema

Das Forschungsprojekt untersucht, welche Mechanismen, Strukturen und Probleme heute Verhandlungen bei Umweltkonflikten in der Schweiz prägen, welche Rahmenbedingungen theoretisch zu verbessern sind, damit Verhandlungen zu besseren Ergebnissen in der Abstimmung alpiner Schutz- und Nutzungskonflikte führen können und welche rechtlichen Anpassungen dies bedingen würde.

B. Vorgehen

Die Möglichkeiten und Grenzen von Verhandlungen wurden zunächst disziplinar aus volkswirtschaftlicher, rechtlicher und verhandlungstheoretischer/-psychologischer Sicht analysiert. Basierend auf der wirtschaftswissenschaftlichen und verhandlungstheoretischen Problemanalyse wurden Vorschläge für effizientere und wirksamere Ausgestaltungen von Verhandlungen bei Auseinandersetzungen um die Nutzung von Umweltgütern im allgemeinen und die Landschaftsnutzung im alpinen Raum im speziellen entwickelt. Im Anschluss daran wurden die Vorschläge auf ihre Kompatibilität mit dem geltenden Recht untersucht. Die Illustration der verschiedenen Möglichkeiten, Schwierigkeiten und Grenzen von Verhandlungen erfolgte anhand typischer Situationen von Nutzungs- und Schutzkonflikten im alpinen Raum (so genannte Falltypen).

C. Empfehlungen

Bei den alpinen Umweltgütern handelt es sich um öffentliche Güter, weshalb es rechtliche Eingriffe zu ihrem Schutz braucht. Aufgrund der hohen ökologischen Werte alpiner Landschaften und Lebensräume (die gleichzeitig auch ökonomische Werte darstellen) und der Irreversibilitäten eines Eingriffs kommt dem Schutz der alpiner Landschaften und Lebensräume volkswirtschaftlich eine besondere Bedeutung zu. Da staatliche Entscheide jedoch selten im volkswirtschaftlichen Sinn „vollkommen“ sind, ist es auch bei alpinen Umweltgütern zweckmässig, gewisse Aspekte von Nutzung und Schutz nicht abschliessend zu regeln, sondern der dezentralen Auseinandersetzung zwischen den Parteien zu überlassen. In der praktischen Durchführung von Verhandlungen zwischen den Vertretern von Nutzungs- und jenen von Schutzinteressen treten jedoch heute eine Reihe von Problemen auf. Aus der Analyse dieser Probleme leiten sich mehrere Ansätze ab, was zu

verbessern wäre, damit Verhandlungen zur Abstimmung von unterschiedlichen Interessen bei Umweltgütern zu wirksameren Ergebnissen führen können.

1. Klare Aufgabenzuteilung und Kontrolle

Nicht zuletzt in der aktuellen Diskussion um Nutzen und Stellung des Verbandsbeschwerderechts in der Schweiz zeigt sich, dass keine einheitliche Auffassung über Funktionen und Rolle der Umweltverbände besteht. Daher sollte Klarheit geschaffen werden, welches ‚Mandat‘ die Umweltschutzorganisationen durch Politik und Gesellschaft haben und welchen Beitrag die Umweltschutzorganisationen durch Verhandlungen im Entscheidungsfindungsprozess leisten sollen.

Mit den an die Organisationen übertragenen Aufgaben sind die entsprechenden Leitungs- und Kontrollfunktionen einzurichten. Es braucht klare Rechenschaftspflichten und Leistungsberichte, die Auskunft über die Tätigkeiten der Organisationen geben (Corporate-Governance-Standards). Die Rolle der Umweltschutzorganisationen sowie aller anderen Beteiligten in Verhandlungen sollte sodann in periodischen Abständen von einer unabhängigen Instanz überprüft werden. Aus diesen Evaluationen können Best-Practice-Standards für Verhandlungen abgeleitet und entwickelt werden.

2. Verbesserte Verfahren in Verhandlungen

Es sollte ein neuer institutioneller Rahmen für die Verhandlungen zwischen Bauherrschaft und Umweltschutzorganisationen geschaffen werden. Eckpunkte eines solchen institutionellen Rahmens sind Bereitschaft und Wille, partnerschaftlich zu einer Einigung zu kommen sowie die Beschleunigung des Verfahrens während und nach den Verhandlungen:

- Verfahrensbeschleunigung durch Anerkennung eines Schiedsrichters im Falle von Nichteinigung. Die Parteien unterzeichnen vor Beginn der Verhandlungen eine Vereinbarung. Diese legt fest:
 - Den zeitlichen Rahmen, innerhalb dem die Verhandlungen maximal stattfinden.
 - Die Verpflichtung, in jedem Fall zu einem Ergebnis zu kommen. Diese Verpflichtung umfasst, dass die Parteien einen ‚Schiedsrichter‘ bestimmen und dessen Entscheid im Falle einer Nichteinigung anzuerkennen. Da der Entscheid mit den rechtlichen Bestimmungen kompatibel sein muss, ist zu dis-

kutieren, ob die Funktion eines solchen ‚Schiedsrichters‘ nicht zweckmässigerweise von der zuständigen Leitbehörde übernommen werden sollte.

- Den Verzicht auf weitergehende Rechtsmittel. Dieser Verzicht muss für alle Beteiligten gelten.
- Verfahrensbeschleunigung nach Abschluss von Verhandlungen: In sämtlichen Fällen, in denen durch Verhandlungen Vereinbarungen zwischen den Parteien erzielt wurden, sollten allfällige nachfolgende Einsprachen und Beschwerden durch Dritte, die nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben, von den Behörden und Gerichten beschleunigt behandelt werden. Idealerweise ist ein Zeitrahmen festzulegen, innerhalb dessen die Interventionen durch Dritte behandelt und entschieden werden, um der verhandlungswilligen Bauherrschaft eine gewisse Rechtssicherheit zu geben. Der klare zeitliche Rahmen, innerhalb dessen Verhandlungen durchgeführt und allfällige nachfolgende Einsprachen und Beschwerden abgewickelt werden, schafft auch Anreize, sich auf einen Verhandlungsprozess einzulassen und eine gemeinsame Lösung zu suchen. Idealerweise sollten weitere Umweltverbände im Falle einer Einigung von ihrem Einsprache- und Beschwerdeverfahren nicht mehr Gebrauch machen können, da die Interessen der Umwelt ja bereits vertreten wurden.

3. Stufengerechtes Verhandeln

Viele Konflikte entstehen dadurch, dass die Umweltschutzorganisationen erst in der späten Phase der Baubewilligung mitwirken können. Die Verhandlungen sollten daher stufen- und sachgerecht erfolgen. In einer ersten Phase sind die Grundstrukturen eines Projektes, insbesondere Lage und Perimeter zu verhandeln. Die in diesen Verhandlungen erzielten Ergebnisse stehen in den nachfolgenden Verfahren nicht mehr zur Disposition. Gegenstand der anschliessenden Verhandlungen können nur noch Detailaspekte des Projektes sein.

Verhandlungen zu den Grundstrukturen eines Projektes sollten auf einer Planungsebene angesiedelt sein, welche es erlaubt, das Projekt möglichst im Gesamtkontext der räumlichen Entwicklung eines ganzen Gebietes zu betrachten. Von seinem Wesen her ist die Richtplanung für eine solche integrale Betrachtung besonders geeignet. Da grössere Infrastrukturvorhaben in ökologisch sensiblen Gebieten Gegenstand der Aufnahme in den Richtplan sind, ist bei Konflikten um

grössere Bauvorhaben im alpinen Raum häufig die Richtplanung die erste Anlaufstelle. Zwar sind Festsetzungen auf der Ebene der Richtplanung erst behörden- und noch nicht eigentümergebunden. Ein abgestütztes Verfahren auf der Richtplanstufe mit einer entsprechenden Vereinbarung zwischen den Beteiligten setzt jedoch klare Signale für allfällige Auseinandersetzungen auf den nachfolgenden Ebenen.

4. Grösserer finanzieller Spielraum für Abgeltungen bei Nutzungsverzichten

Um neue Schutzgebiete zu erschliessen, aber auch um z.B. Gemeinden für den Verzicht auf geplante Vorhaben abgeltet zu können, sind neue oder verbesserte Finanzierungsformen zu suchen, welche in Verhandlungen zugunsten des Schutzes alpiner Gebiete eingesetzt werden können. Aus der Bandbreite der verschiedenen Möglichkeiten sind die folgenden drei Ansätze besonders vielversprechend:

a) Umwelttrusts

In den USA spielen so genannte „Land Trusts“ zunehmend eine Rolle. Land-Trusts erwerben und managen ökologisch wertvolle Gebiete, in der Regel im Auftrag der nationalen oder örtlichen Behörden. Die Finanzierung der Trusts erfolgt aus staatlichen Mitteln sowie aus privaten Zuwendungen. Die staatlichen Mittel sind zumeist zweckgebundene Abgaben, z.B. auf Grundstückstransfers oder den Holzschlag. Als Treuhänder der Trusts, die für den Landerwerb und die anschliessende Verwaltung zuständig sind, werden häufig Non-Profit-Organisationen aus dem Umweltsektor eingesetzt. Praktisch alle Staaten in den USA sowie eine wachsende Zahl von lokalen Gebietskörperschaften haben Land-Trusts. Land-Trusts werden in den USA als einer der innovativsten Ansätze betrachtet, um Umweltschutzmassnahmen zu finanzieren.

Für die Schweiz bieten sich verschiedene Ansatzpunkte an.

- Umweltabgaben können, anstatt dass sie rückerstattet werden, in den Fonds fliessen. Dabei ist denkbar, dass Haushalte und Unternehmen selber entscheiden, ob sie die Rückerstattung einer Lenkungsabgabe oder die zweckgebundene Verwendung innerhalb eines Fonds für bestimmte Umweltschutzmassnahmen wünschen.
- Verschiedene Städte oder Kantone mit wirtschaftsstarken Gebieten schliessen sich zusammen und legen einen Fonds z.B. zur Finanzierung eines bestimm-

ten Schutzgebietes wie etwa eines zweiten Nationalparks oder eines Regionalparks auf.

- Schaffung eines Hebeleffekts: Für jeden Franken private Zuwendungen geben die betreffenden Gebietskörperschaften einen staatlichen Zuschuss.

Der Vorteil von Umweltfonds liegt in der klaren Umschreibung des Schutzziels und in der Tatsache, dass Projekte ab einer gewissen Grösse finanziert werden können. Dies kann für private Spender grössere Anreize setzen, ein bestimmtes Ziel zu unterstützen. Umweltfonds ermöglichen es, Finanzierung, Planung und Ausführung sowie Management in einer Einheit zu verbinden.

Die Rolle der Umweltschutzorganisationen bei der Verwendung von Umweltfonds wäre primär jene eines Treuhänders. Da der Verwendungszweck vorher festgelegt wird, eignen sich Umweltfonds eher für länger andauernde Auseinandersetzungen. So bestünde etwa bei der Auseinandersetzung um die Wasserkraftnutzung eines alpinen Gebietes die Möglichkeit, einen Fonds zur Bewahrung dieses Gebietes aufzulegen.

b) Erweiterung der Zweckbindung von ökologischen Ausgleichszahlungen

Das Natur- und Heimatschutzgesetz NHG bestimmt, dass Ausgleichszahlungen geleistet werden müssen. Dabei ist von der Idee her eine enge inhaltliche Verbindung zwischen dem Bauprojekt und den Zahlungen gegeben: Die Eingriffe sollen so weit wie möglich wieder gutgemacht werden. In der ökonomischen Analyse besteht das Problem von Zweckbindungen darin, dass die Mittel nicht zwingend dort eingesetzt werden, wo sie den grössten Nutzen stiften. Insbesondere spielen die Kosten der Massnahme eine untergeordnete Rolle. Bei einem engen sachlichen Zusammenhang wie aufgrund des NHG gegeben, besteht die Gefahr, dass z.B. Massnahmen mit hohen baulichen Kosten (etwa die aufwändige Renaturierung eines Bachlaufs) einzig deshalb ergriffen werden, weil das Geld im Rahmen der Ausgleichszahlungen zur Verfügung steht, während sich mit dem gleichen Betrag an anderer Stelle ein höherer ökologischer Nutzen erzielen liesse. Eine Erweiterung der Zweckbindung in dem Sinne, dass alleiniges Kriterium der Einsatz der Mittel zu ökologischen Ausgleichsmassnahmen ist, könnte die Effizienz der eingesetzten Gelder erhöhen.

Ob sich eine – aus finanzpolitischer Sicht sinnvolle – Erweiterung der Zweckbindung ökologischer Ausgleichsmassnahmen praktisch bewähren könnte, ist zu dis-

kutieren. Erstens dürfte die Zahlungsbereitschaft der Bauherrschaft, ökologische Schäden im Zusammenhang mit ihrem individuellen Bauprojekt zu mildern, grösser sein als die Zahlung in einen Fonds für anonyme Projekte. Und zweitens dürften auch die jeweils betroffenen Gemeinden an Massnahmen vor Ort und weniger an einer effizienteren Gesamtbetrachtung interessiert sein. In jedem Fall sollten jedoch bei ökologischen Ausgleichsmassnahmen die Kosten des Projektes jeweils sorgfältig geprüft werden, um ineffiziente ‚Luxussanierungen‘ zu vermeiden.

c) Handelbare Entwicklungsrechte (Transfer of Development Rights)

Das Konzept basiert auf der Idee ökologischer Ausgleichsmassnahmen im weitesten Sinne, dies mit Einsatz eines speziellen Instruments, des „Transfer of Development Rights“ (TDR), zu übersetzen mit „handelbaren Entwicklungsrechten“. Die dahinterstehende Idee ist, dass zunächst gewisse Gebiete als Naturschutzgebiete ausgeschieden werden (Sending Areas). Um die Landeigentümer für Verluste aufgrund nicht mehr möglicher wirtschaftlicher Entwicklung zu kompensieren, erhalten sie eine gewisse Anzahl handelbarer Entwicklungsrechte. Des Weiteren werden Entwicklungsgebiete definiert (Receiving Areas), in denen Grundeigentümer die Möglichkeit erhalten, durch Erwerb von Entwicklungsrechten verdichteter als gemäss den bis anhin geltenden Zonenvorschriften zu bauen. Das TDR-Programm wird in den USA z.B. in zahlreichen Umweltschutzvorhaben (Habitat Conservation Plans) zum Schutz gefährdeter Arten (Endangered Species Act) eingesetzt.

Das Konzept liesse sich auch auf die Schweiz übertragen. „Sending Areas“ wären Landschaftsschutzgebiete. Als „Receiving Areas“ eignen sich die städtischen Gebiete mit hoher baulicher Nachfrage. Hier könnte eine grössere Verdichtung zugelassen werden, die jedoch nicht als Windfall-Profits den Bauherren gratis zukommen, sondern neue finanzielle Mittel zum Schutz ökologischer Gebiete alimentieren. Aber auch der Erwerb von TDRs für Projekte in alpinen Gebieten, welche neue Konzessionserteilungen oder Zonenvorschriften erfordern, ist gerechtfertigt. Der Übertrag der Rechte würde zweckmässigerweise so durchgeführt, dass die TDR zunächst an Nachfrager in den „Receiving Areas“ verkauft und anschliessend mit dem Erlös ökologische Schutzmassnahmen realisiert werden.

5. Anerkennung von Wertekonflikten

Nicht jeder Konflikt ist verhandelbar. Daher sollte keine „Pflicht zum Verhandeln“ seitens der Parteien entstehen. Weder sollte eine solche Pflicht explizit festgelegt werden, noch sollte sie sich implizit daraus ergeben, dass sich die Parteien ander-

weitig im anschliessenden Rechtsmittelverfahren legitimieren müssen, weshalb sie nicht die Bereitschaft gehabt haben, zu verhandeln. Gerade bei Auseinandersetzungen um die Nutzung und den Schutz ökologisch einmaliger alpiner Gebiete stehen sich immer wieder unterschiedliche Werte gegenüber. Es ist zu anzuerkennen, dass in einer solchen Situation Verhandlungen keine Win-Win-Lösung erzielen können, da jegliche Konzession für die betreffende Partei bereits einen nicht-kompensierbaren Verlust darstellt.

6. Neue Verhandlungskultur

Verhandeln bedeutet, willens sein ein Gut zu teilen oder eine Leistung gemeinsam zu erbringen. Die Bereitschaft zur Verhandlung ist in der Schweiz nicht sehr ausgeprägt. Es kann sein, dass die positiven Errungenschaften der direkten Demokratie und der jahrzehntelangen Unabhängigkeit zwei zum Teil gegensätzliche Einstellungen gefördert haben: Auf der einen Seite ein Selbstverständnis bestehend aus Eigenständigkeit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit und auf der anderen Seite eine gewisse Unfähigkeit, andere Menschen wie auch die Umwelt an sich in das eigene Weltbild mit einzubeziehen.

Verhandeln bedeutet, auf die andere Partei einzugehen, gemeinsame Lösungen zu suchen und dann auch die erhandelten Lösungen mitzutragen. Bei starker Ausprägung der Unabhängigkeit kann es bei Verhandlungen leicht zu Unsicherheiten kommen. Kann ich dem oder den „Anderen“ wirklich vertrauen? Werden die „Anderen“ effektiv meine Bedürfnisse respektieren, mich oder uns in die Lösung aufnehmen und dann auch wirklich die Lösung umsetzen?

Es braucht eine grössere Bereitschaft der Behörden, Parlamentarier, Bauherrn und Umweltschützer, eine Verhandlungskultur aufzubauen, damit die tendenziell zunehmenden Umweltkonflikte konstruktiv durch Verhandlung mit allseitigem Gewinn gelöst werden können. Tief verankerte Verhaltensweisen verändern sich aber nicht allein durch neue Gesetze oder finanzielle Anreizsysteme. Die Verhandlungskultur muss erst wirklich aufgebaut und eingespielt werden. Dazu braucht es Zeit, gute Vorbilder, unterstützende Rechts- und Wirtschaftsstrukturen und die Bereitschaft aller Beteiligten, durch eigenes Dazulernen (Seminare, Bücher, Konferenzen, Erfahrungsgruppen u.Ä.) und Austausch mit den „Anderen“ die Spirale der zunehmenden Konfliktverstärkung in Schranken zu halten.

Rechtliche Stellungnahme zu den Empfehlungen:

Die aufgezählten Verbesserungsvorschläge werden kurz aus rechtlicher Sicht kommentiert. Für detailliertere Ausführungen wird auf den Bericht verwiesen:

- Das geltende Recht sieht ein komplexes System *eidgenössischer und kantonaler Zuständigkeiten* im Bereich der materiellen Normsetzung, der raumplanerischen Gestaltung und der individuell-konkreten Entscheidung über Eingriffe in Natur und Landschaft vor; Teil dieses komplexen Systems bildet auch das *Zusammenwirken der privaten Projektträgerschaft mit den lokalen und eidgenössischen Behörden sowie die Einbeziehung intervenierender privater Drittparteien*, d.h. betroffener Nachbarn und beschwerdelegitimierter Umweltschutzorganisationen. Die Entscheide über Umfang und Grenzen zulässiger Eingriffe in Natur und Landschaft, ebenso wie über ökologische Ausgleichsmassnahmen oder über Abgeltungen für Nutzungsverzichte im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Schutzobjekten, obliegen nach den heute massgeblichen verfahrensrechtlichen Regelungen und Zuständigkeiten stets staatlichen Behörden. Eine *Aufgabendelegation an eine private Organisation* wäre auf der Grundlage eines formellgesetzlichen Auftrags, der Umfang und Grenzen der zu delegierenden Kompetenzen klar definieren würde, grundsätzlich möglich. Die Delegation hoheitlicher Verfügungsbefugnisse ist allerdings nur in besonderen Fällen angezeigt. Im formellen Gesetz, d.h. in dem vom demokratischen Entscheidungsorgan zu beschliessenden Erlass, wäre zudem die staatliche Aufsicht über die private Aufgabenwahrnehmung zu regeln, und die private Organisation wäre auf die Wahrung der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte der betroffenen Bürger und Körperschaften zu verpflichten. *Die mit einer staatlichen Vollzugsaufgabe betraute Organisation müsste demnach ihre eigene Interessenbindung zu Gunsten einer neutralen Ausübung des öffentlichrechtlichen Gesetzesauftrags preisgeben.*
- *Mediations- und andere Verhandlungsverfahren* könnten auf den verschiedenen Ebenen der Projektrealisierung vorgesehen werden. Auf der Ebene Richtplanung (bei richtplanpflichtigen Grossprojekten) sowie für eidgenössische Projektgenehmigungsverfahren wäre eine Regelung auf Bundesebene denkbar. Auf der Ebene Nutzungs- und Sondernutzungsplanung oder auch im Rahmen kommunaler Baubewilligungsverfahren wären die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen über die Durchführung von Mediations- oder anderen Verhandlungsverfahren durch das kantonale Recht zu erlassen. Möglich

wären namentlich rein fakultative Verhandlungsverfahren, in Ergänzung zu den raumplanungsrechtlichen Verfahren der Anhörung der Bevölkerung.

- Der *Austausch von „Gütern“* als Gegenstand der zu regelnden Verhandlungen steht bei öffentlichen Gütern des Natur- und Umweltschutzes zwingend unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den gemäss Gesetz und Verfassung zu schützenden öffentlichen Interessen. Die Einräumung von Verfügungsrechten über öffentliche Gelder zu Gunsten privater Umweltschutzorganisationen ist insofern nur in engen rechtlichen Grenzen durchführbar. Nutzungskompensationen müssen sowohl in Bezug auf ihre ökologischen als auch in Bezug auf ihre raumplanerischen Auswirkungen durch eine staatlich-neutrale Stelle geprüft werden, welche *sämtliche* betroffenen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen hat. Umweltschutzorganisationen mit partikularer Zweckausrichtung sind für eine solche Aufgabe nicht geeignet, jedoch wäre die *Einsetzung eines besonderen Gremiums mit fachlicher Kompetenz und politisch/interessenmässig ausgeglichener Zusammensetzung* rechtlich gesehen denkbar. In Frage käme namentlich die Zuweisung beratender Funktionen im Sinne der Abgabe von Stellungnahmen zu kantonalen Planungsmassnahmen, welche von den staatlichen Behörden zu berücksichtigen wären. Die politischen Einflussmöglichkeiten eines solchen Gremiums, welches auf der Ebene des kantonalen Planungs- und Baurechts einzuführen wäre, müssten näher untersucht werden.
- *Zeitliche Rahmenbindungen* für Verhandlungslösungen können in Form vertraglicher Vereinbarungen, eventuell auch durch gesetzliche Vorschriften auf kantonaler/kommunaler Ebene festgelegt werden. Rechtsmittelverzichte wirken zeitlich beschleunigend, können aber wegen des unsicheren Verfahrensausgangs häufig nicht erlangt werden. Der Ausschluss beschwerdelegitimierter Umweltschutzorganisationen, welche selber keinen Rechtsmittelverzicht abgegeben haben, vom Beschwerdeverfahren wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar. Wo Interessengegensätze politisch ausgetragen werden müssen, wie namentlich bei allen mit Zonenplanrevisionen verbundenen Grossprojekten, lassen sich Akzeptanz und Beschleunigungswunsch nur bedingt miteinander vereinbaren.



1 Ausgangslage und Forschungsfragen

1.1 Aktuelle Situation und Forschungsfragen

„Die betonierte Landschaft“, „Landschaft unter Druck“, „verstädterte Berge“; dies sind nur einige wenige Schlagworte, die im Zusammenhang mit der Nutzung des alpinen Raums fallen. Die Ansprüche an den alpinen Natur- und Lebensraum sind hoch: wirtschaftliche Entwicklung ja, aber im Einklang mit der Bewahrung der natürlichen, aufgrund der alpinen Gegebenheiten besonders fragilen und einzigartigen natürlichen Ressourcen. Konflikte sind vorprogrammiert, und sie verlaufen entlang mehrerer Fronten: zwischen den Interessen nach wirtschaftlicher Entwicklung und Bewahrung sowie zwischen den Anliegen der lokalen Bevölkerung und den entfernten „Untertändlern“. Umweltkonflikte in alpinen Regionen sind deshalb häufig auch Konflikte zwischen Regionen. Unterschiedliche Interessen und Mentalitäten münden immer wieder in erbitterte, unter Umständen jahrzehntelang dauernde Auseinandersetzungen, wenn es zum Beispiel um Fragen der Realisierung touristischer Infrastrukturen einerseits sowie der Schaffung von Naturreiservaten andererseits geht. Fehlende Akzeptanz raumplanerischer Vorgaben im „fernen Bern“ führt zu Vollzugsdefiziten¹. Neue Projektideen für Schutzgebiete scheitern, weil die lokale Bevölkerung die Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten fürchtet.

Mit dem Verbandsbeschwerderecht verfügen die Umweltschutzorganisationen über die rechtliche Möglichkeit, sich in der Abwägung zwischen Schutz und Nutzung zu manifestieren, wenn ihrer Ansicht nach geltendes Recht verletzt wird. Der Auseinandersetzung vor Gericht wird seit einigen Jahren zunehmend die Auseinandersetzung am „runden Tisch“ vorgeschaltet. Verhandlungen und Mediationsverfahren zwischen den betroffenen Parteien sollen Umweltkonflikte ohne Gerichtsverfahren lösen, und auf diese Weise die Auseinandersetzungen beschleunigen und einem Vollzugsdefizit vorbeugen; und veränderte Wahrnehmungen und verbesserte Kenntnisse der gegenseitigen Anliegen sollen kreativere, für alle Beteiligten bessere Lösungen ermöglichen. Pate stehen die alternativen Konfliktlösungsverfahren aus den USA und einer Reihe anderer Länder, mittels derer etliche Umweltkonflikte erfolgreich gelöst werden konnten.

¹ Ein Beispiel für viele: „Vollzugsdefizit in der Walliser Raumplanung. Problematischer Umbau von Ökonomiegebäuden“. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 185, 13. August 2002.

Je nachdem, welche Quelle zu Rate gezogen wird, könnte man auch schon von einer „Verhandlungseuphorie“ in der Schweiz sprechen. Doch noch bestehen zahlreiche Probleme²:

- Die Fronten sind bei den Auseinandersetzungen im alpinen Raum (und nicht nur dort) oft verhärtet und verkrustet. In vielen Fällen ist eine inhaltliche Beschäftigung mit dem Thema nicht möglich.
- Die Umweltschutzorganisationen sind in den Augen der Bauherren oft weniger Partner denn Projektverhinderer, die aufgrund ihrer Macht, die ihnen das Verbandsbeschwerderecht gibt, Konzessionen erzwingen können.
- Hinter den Auseinandersetzungen auf der Stufe der Baubewilligungen verbergen sich oft Grundsatzfragen, die gar nicht mehr verhandelbar sind.
- Jahrelange Verhandlungen führen teilweise zu keinem Ergebnis.
- Verhandlungsergebnisse sind nicht stabil.
- Gemeinsame Projektentwicklungen und kreative, integrative Lösungen, die zu einem Nutzengewinn für alle Beteiligten führen, sind erst in wenigen Fällen zu beobachten.

Bis anhin folgten die Verhandlungen zudem keinem klaren, standardisierten Ablauf. Es lagen keine allgemein anerkannten Grundsätze und Rahmenbedingungen vor, was bei Verhandlungen von den Parteien zu beachten und was zu vermeiden ist. Mit den Empfehlungen, wie bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, verhandelt werden sollte, versucht das BUWAL nun diese Lücke zu schliessen³.

Die Verhandlungsempfehlungen sind ein nützliches Instrument, um den Sinn von Verhandlungen abzuwägen und den Verhandlungsablauf zu strukturieren. Sie vermögen jedoch nicht zu verbergen, dass sich die Schweiz gegenwärtig in einer Grundsatzdiskussion darüber befindet, welchen Einfluss die Umweltverbände als

² Die nachfolgende Einschätzung ist die Essenz diverser Gespräche, die wir mit den unterschiedlichen Stakeholdern aus Organisationen, Wirtschaft und Verwaltung geführt haben.

³ Siehe zu den Empfehlungen BUWAL (2004) sowie für den dazugehörenden Fachbericht BUWAL (2004a).

Vertreter von Schutzinteressen überhaupt haben sollten. Diese Grundsatzdiskussion findet ihren Ausdruck in der Diskussion um Für und Wider des Verbandsbeschwerderechtes der Umweltschutzorganisationen⁴. Diese Diskussion um die Verbandsbeschwerde der Umweltschutzorganisationen ist in ihrem Kern auch eine Diskussion um den Stellenwert von Verhandlungen. Denn die Verhandlungsmacht der Umweltverbände wird heute massgeblich durch die Möglichkeit zur Verbandsbeschwerde bestimmt.

Die Antwort auf die Frage, ob Verhandlungen zu besseren Ergebnissen in der Abstimmung alpiner Schutz- und Nutzungskonflikte führen, wird damit je nach Optik und Interessen höchst kontrovers beurteilt. Die vorliegende Studie liefert einen Beitrag zu dieser Diskussion. Sie setzt sich mit den folgenden Fragen auseinander:

- Welche Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung von Umweltkonflikten bieten Verhandlungen?
- Welche Möglichkeiten für Verhandlungen bestehen aus rechtlicher Sicht?
- Welche Mechanismen und Strukturen prägen heute Verhandlungen bei Umweltkonflikten?
- Welche Probleme ergeben sich daraus, dass die Umweltschutzorganisationen in Verhandlungen die Interessen für ein öffentliches Gut vertreten?
- Welche Erkenntnisse für den Erfolg von Verhandlungen bei Umweltkonflikten lassen sich aus dem Ausland (USA) gewinnen?

Basierend auf dieser Analyse werden Lösungsvorschläge entwickelt, welche Rahmenbedingungen zu verbessern sind, damit Verhandlungen zu besseren Ergebnissen in der Abstimmung alpiner Schutz- und Nutzungskonflikte führen können.

⁴ Die verschiedenen Positionen zur Verbandsbeschwerde zeigen BUWAL (2000) (pro Verbandsbeschwerde) und Rentsch (2003) (contra Verbandsbeschwerde).

1.2 Anmerkung zur Methodik: Falltypen statt Fallstudien

Entgegen dem ursprünglichen Projektdesign wurde auf die Verwendung von Fallstudien verzichtet. Dies aus den nachfolgenden Gründen:

Im Rahmen der vorliegenden Studie steht die Frage im Vordergrund, ob Verhandlungen zu besseren Ergebnissen bei der Bewahrung alpiner Landschaften führen. Für die Beantwortung dieser Frage sind Fallstudien jedoch wenig hilfreich. Die Problematik liegt nicht zuletzt darin, dass der Verhandlungsfall mit einem vergleichbaren Fall, der nicht verhandelt wurde, verglichen werden müsste, und dies für eine statistisch signifikante Zahl an Fällen. Dies ist aufgrund der Komplexität und auch der Einzigartigkeit der einzelnen Verhandlungssituationen äusserst schwierig. Wie in Kapitel 5 gezeigt wird, liegen selbst in den USA, die über eine gut 30-jährige Erfahrung mit Verhandlungen bei Umweltkonflikten verfügen, kaum Untersuchungen vor, welche die Vorteilhaftigkeit von Verhandlungen empirisch überprüft haben. Fallstudien und Fallbeispiele dienen in der überwiegenden Zahl von Untersuchungen lediglich dazu, gewisse Aspekte zu Verhandlungen zu illustrieren⁵. Das Problem liegt jedoch darin, dass sich je nach gewähltem Fall der Nachweis für den Erfolg wie für den Misserfolg von Verhandlungen finden lässt⁶.

Illustration: Die Problematik von Fallstudien für den Nachweis der Vorteilhaftigkeit von Verhandlungen

Die Auseinandersetzung um die Elektrizitätsnutzung am Storm King Mountain nördlich von New York gilt als eines der klassischen Beispiele für den Erfolg eines Umweltmediationsverfahrens. Umweltschutzorganisationen opponierten gegen das Projekt, weil ein seltener Wildfisch (striped bass) durch die Anlage in seinem Habitat bedroht worden wäre. Der Konflikt konnte nach 17 Jahren gerichtlicher Klagen, in die drei Umweltschutzorganisationen, fünf Elektrizitätswerke und vier Verwaltungsbehörden involviert waren und der über 6 Millionen Dollar an Verfahrens- und Gerichtskosten gekostet hatte, schliesslich mit Hilfe eines Mediators beigelegt werden⁷.

⁵ Meistens jene, welche die Vorteilhaftigkeit von Verhandlungen und gelungene Verhandlungsergebnisse aufzeigen.

⁶ Die Problematik und begrenzte Aussagekraft von Fallstudien zeigt sich in der gegenwärtigen Diskussion um das Verbandsbeschwerderecht (vgl. Fn 4). Beide Studien arbeiten mit Fallstudien und Fallbeispielen, um damit zwei konträre Aussagen zu unterlegen.

⁷ Susskind und Secunda (1998), S. 19f.

Möchte man nun die Vorteilhaftigkeit des Mediationsverfahrens dem Gerichtsverfahren gegenüberstellen, so ergeben sich jedoch methodische Probleme aufgrund der Referenzgrösse: Hätte der Konflikt bei Einsatz eines Mediators 17 Jahre früher gelöst werden können? Oder war die Einigung das Ergebnis eines Prozesses, bei dem das Mediationsverfahren nur noch der positive Auslöser war? Was wäre passiert, wenn es nicht zum Mediationsverfahren gekommen wäre, würde der Streit dann heute noch andauern? Welche Lösung hätte man gewählt? Diese Fragen zeigen die Schwierigkeit einer fundierten und insbesondere verallgemeinernden Aussage anhand von Fallbeispielen in Bezug auf die Vorteilhaftigkeit von Verhandlungen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde zu Beginn geprüft, inwiefern aus einem identischen Konfliktbereich ein abgeschlossener und ein laufender Fall mit und ohne Verhandlungen einander hätten gegenübergestellt werden sollen. Die daraus resultierende mögliche Wahl der Fallstudien hätte jedoch bedeutet, die Fragestellung sehr stark auf eine spezifische und in Bezug auf die alpinen Nutzungsprobleme untergeordnete Konfliktsituation einzuengen. Darauf wurde bewusst verzichtet. Anstelle dessen werden verschiedene Möglichkeiten, Schwierigkeiten und Grenzen von Verhandlungen, welche in den folgenden Kapiteln thematisiert werden, in Kapitel 6 anhand typischer Situationen von Nutzungs- und Schutzkonflikten im alpinen Raum kommentiert. Wir haben die Situationen „Falltypen“ genannt, für die jeweils eine reale Konfliktsituation Vorbild war.

Die Problematik des Referenzzustandes wird sich auch bei zukünftigen Evaluationen von Verhandlungen stellen und es äusserst schwierig machen, den Erfolg von Verhandlungen empirisch fundiert zu überprüfen⁸. Eine systematische Evaluation von Verhandlungen kann jedoch im Sinne von „Lessons-to-learn“ helfen, die Verhandlungsabläufe zu optimieren und eine positive Verhandlungskultur zu schaffen. In einer positiven Verhandlungskultur mit raschen und effizienten Verfahren kann man dann davon ausgehen, dass diese Verfahren den Auseinandersetzungen vor

⁸ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, dass an dieser Stelle nicht die Verwendung von Fallstudien generell in Frage gestellt wird. Fallstudien sind geeignet, Prozesse zu analysieren, die zu einem bestimmten Ergebnis führen. Kennt man also das Ergebnis (also z.B. dass Verhandlungen schneller zu Einigungen führen als Gerichtsverfahren), dann können Fallstudien helfen, das ‚Wie‘ und ‚Warum‘ zu beantworten (vgl. Yin 1994, der die Fragen ‚How‘ and ‚Why‘ in den Mittelpunkt von Fallstudien stellt). Ob jedoch Verhandlungen schneller zu Einigungen führen als Gerichtsverfahren, lässt sich über Fallstudien nur schwierig oder gar nicht in einer statistisch aussagefähigen Form ermitteln.

Gericht überlegen sind, auch wenn der abschliessende empirische Beweis bis dahin immer noch ausstehen sollte.

1.3 Charakteristika alpiner Schutz- und Nutzungskonflikte

1.3.1 Konstellation von Nutzungs- und Schutzinteressen

Prinzipiell entstehen Konflikte in dem Moment, in dem die Interessen einer Anspruchsgruppe zur Nutzung bzw. zum Schutz einer alpinen Landschaft mit den Interessen einer anderen Anspruchsgruppe kollidieren. Es lassen sich drei, unter Umständen auch vier Konstellationen unterscheiden, die in Tabelle 1 dargestellt sind:

| | Nutzung | Schutz |
|-------------------|---|---|
| Nutzung versus... | Überbauung eines Areals mit einem Hotel versus Bau eines Freizeitparks | Nutzungsvorhaben im Bereich: Touristische Infrastruktur (Seilbahnen, Freizeitparks, Golfplätze) Überbauungen (Wohnungen/ Häuser; Ferienhäuser, Hotels) Energie (Wasserkraft / Elektrizität) Transporte/Verkehr (Mobilfunkantennen, Erschliessungsstrassen, Umgehungsstrassen, Autobahn) versus Freihaltung |
| Schutz versus... | Schaffung eines/einer Nationalparks Biosphärenreservats Moorlandschaft versus zukünftige wirtschaftliche Nutzung | Nationalpark ohne jegliche wirtschaftliche Nutzung, jedoch mit Pflege versus Nationalpark ohne wirtschaftliche Nutzung und ohne Pflege (Wildnis) |

Tabelle 1: Konstellationen von Nutzungskonflikten, Beispiele

Beim Konflikt „Nutzung versus Nutzung“ handelt es sich um Auseinandersetzungen, welche die Parteien über den Markt und innerhalb privatrechtlicher Normen regeln. Verhandlungen sind hier eine wichtige Rolle und werden häufig eingesetzt. Anders gelagert sind die Konflikte „Nutzung versus Schutz“ sowie „Schutz versus Nutzung“, die sich in ihrem Ausgangspunkt unterscheiden: Im einen Fall ist Ausgangspunkt die wirtschaftliche Initiative, welche auf Schutzinteressen stösst, im anderen Fall die naturschützerische Initiative, welche auf wirtschaftliche Interessen stösst. In der ökonomischen Analyse sind sie zwei Seiten derselben Medaille. Juristisch stellen sich allerdings sehr unterschiedliche Fragen, da unterschiedliche Rechtsgebiete tangiert werden. Unter Umständen kann es auch zu der Auseinandersetzung „Schutz versus Schutz kommen“, wenn unterschiedliche Auffassungen betreffs der ökologischen Gestaltung eines Gebietes miteinander kollidieren. Im Vordergrund der vorliegenden Analyse stehen die Konstellationen „Nutzung versus Schutz“ bzw. „Schutz versus Nutzung“ bei denen privatwirtschaftliche Ansprüche auf Ansprüche an so genannte „öffentliche Güter“ treffen. Die Charakteristika dieser Güter wird im folgenden Abschnitt genauer dargelegt.

1.3.2 Ökonomische Charakteristika der Bewahrung alpiner Landschaften und Lebensräume

Alpine natürliche Landschaften und Kulturlandschaften weisen eine Reihe von Charakteristika auf, welche die Möglichkeiten ihrer Bewahrung beeinflussen⁹.

- Es sind so genannte öffentliche Güter, d.h. Güter, die jeder und jedem zur Verfügung stehen, ohne dass ein Beitrag zu leisten wäre. Eine Privatisierung, bei der die Nutzniesser zur Zahlung herangezogen werden, ist nur begrenzt möglich.
- Sie sind einzigartig, an einen bestimmten Ort gebunden.
- Werden sie durch Massnahmen zerstört, ist diese Zerstörung häufig irreversibel.
- Die ökologischen Werte der alpinen Landschaften stellen gleichzeitig auch ökonomische Werte dar, auch wenn sich diese nicht unmittelbar vermarkten

⁹ Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Eigenschaften von Natur- und Landschaftsgütern OECD (1999) und Blöchliger (1992) sowie zur Problematik der öffentlichen Güter und Marktversagen auch Abschnitt 2.1

lassen. Neben den konsumtiven Werten (Erlebniszert, Optionswert) sind die nicht-konsumtiven Werte von hoher Relevanz (Existenzwert und insbesondere auch Vermächtniszert).

*Ökonomische Werte alpiner Landschaften und Lebensräume*¹⁰:

- *Erlebniszert*: Wert, sich an einer unberührten alpinen Landschaft oder Kulturlandschaft direkt zu erfreuen (z.B. auf einer Wanderung).
- *Optionswert*: Wert, welcher der Option beigemessen wird, die Landschaft in Zukunft einmal zu besuchen oder auch zu nutzen (z.B. die Bewahrung der Alpen als „Wasserschloss“).
- *Existenzwert*: Wert, welcher der reinen Existenz einer Landschaft beigemessen wird, unabhängig davon, ob diese jemals besucht wird (z.B. die Bewahrung eines hochalpinen, nicht zugänglichen Gletschers).
- *Vermächtniszert*: Wert, welcher einer Landschaft beigemessen wird, um sie für zukünftige Generationen zu erhalten (Alpen als Naturerbe).

1.3.3 Besonderheiten im Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung

Aufgrund der Eigenschaft als öffentliche Güter treten bei den Auseinandersetzungen um Schutz und Nutzung einige grundlegende Besonderheiten auf:

- Ein grosser Teil der Leistungen kann – im Gegensatz zur wirtschaftlichen Nutzung – nicht durch den Markt abgegolten werden. Daher besteht systemimmanent ein Ungleichgewicht in der Abstimmung zwischen der wirtschaftlichen Nutzung und der Bewahrung alpiner Landschaften zulasten der Schutzbestrebungen.
- Nutzniesser und Kostenträger zur Bewahrung der Umweltgüter fallen oft räumlich auseinander. Der Konflikt entsteht auf der Achse „lokale/regionale versus nationale Interessen“. Kostenträger ist (sofern die Schutzmassnahmen nicht vor Ort touristisch vermarktet werden können) die lokale Bevölkerung in den alpinen Regionen, welche auf bestimmte ertragreiche wirtschaftliche Nutzun-

¹⁰ Vgl. für eine Darstellung der Werte auch Blöchliger (1993) sowie für die Möglichkeiten zur Erfassung dieser Werte Staehelin-Witt (1993).

gen verzichten muss. Nutzniesser der Schutzmassnahmen sind die Bewohner/innen der ganzen Schweiz (und je nach Schutzmassnahme die des nahen und fernen Auslands).

- Die an der wirtschaftlichen Nutzung Interessierten (Bauherren) zeichnen sich durch gleichgerichtete homogene Interessen aus. Die Interessenten sind einzelne Personen oder kleine Gruppen und sie erstellen ein privates Gut. Der Nutzen der Bewahrung kommt einer grossen dispersen Gruppe zugute und es handelt sich um ein öffentliches Gut. Damit entsteht eine Asymmetrie in der Organisationsfähigkeit dieser Interessen, welche die Bildung von Interessenverbänden zur Bewahrung der Umweltgüter erforderlich macht¹¹.

Der ökonomische Charakter des öffentlichen Gutes alpiner Landschaften und Lebensräume spiegelt sich in den rechtlichen Rahmenbedingungen wider. Die Umweltgüter sind durch eine Reihe öffentlichrechtlicher Rechtsnormen geschützt. Dieses Recht ist zwingendes Recht, und die Parteien können bei der Abstimmung ihrer Interessen keine davon abweichenden Vereinbarungen treffen und Verträge darüber abschliessen.

1.3.4 Die alpine Dimension des Problems

Die skizzierten Charakteristika und die Probleme in der Auseinandersetzung zwischen Schutz und Nutzung lassen sich zunächst im Prinzip auf alle Umweltgüter anwenden. Der Schutz der alpinen Landschaften und Lebensräume und die Auseinandersetzung darüber hat jedoch eine besondere Ausprägung des Problems:

Die ökologisch fragilen alpinen Landschaften weisen in hohem Mass Irreversibilitäten auf. Eingriffe in die Landschaften lassen sich kaum noch rückgängig machen. Dies erfordert einen besonders behutsamen Umgang mit der alpinen Landschaft.

Viele alpine Landschaftsgüter haben neben dem direkt erfassbaren Erlebniswert einen hohen bis sehr hohen Existenz-, Options- und Vermächtniswert. Der Schutz der alpinen Landschaften und Lebensräume generiert daher einen hohen Nutzen.

Gerade wegen der hohen Existenz-, Options- und Vermächtniswerte kommt der Nutzen einer Unterschutzstellung einem breiten Personenkreis zu, der nur schwie-

¹¹ Olson (1965), vgl. für den Umweltbereich auch Spillmann und Staehelin-Witt (1993), S. 115ff.

rig zur Finanzierung herangezogen werden kann. Zudem können die nachfolgenden Generationen als Nutzniesser nicht erfasst werden. Der weit gefasste Kreis der Nutzniesser alpiner Schutzmassnahmen ist ein, wenn nicht das zentrale Merkmal alpiner Umweltkonflikte, und unterscheidet diese z.B. von vielen Auseinandersetzungen in städtischen Agglomerationen (etwa um Shoppingcenter auf der grünen Wiese), die bezüglich Nutzen und Kosten eher einen regionalen Charakter aufweisen.

Nutzungskonflikte in alpinen Gebieten sind folglich oft auch Konflikte zwischen Regionen. Die Ansprüche der urbanen Bevölkerung nach nachhaltigem Schutz der fragilen ökologischen Landschaften stehen im Gegensatz zu den Ansprüchen der lokalen Bevölkerung nach wirtschaftlicher Entwicklung. Unterschiedliche Mentalitäten und sozio-kulturelle Hintergründe führen dazu, dass viele alpine Nutzungskonflikte als Wertekonflikte angesehen werden.

Diese besondere Dimension des Schutzes alpiner Landschaften bedeutet:

- Der Schutz der alpinen Landschaften ist von hohem volkswirtschaftlichem Wert. Die Irreversibilitäten erfordern einen behutsamen Umgang bei Nutzungsentscheiden.
- Wo verschiedene Werte aufeinanderprallen, ist sorgfältig zu prüfen, ob ein Verhandlungsspielraum besteht und vordergründig nicht verhandelbare Werte doch verhandelbare Elemente enthalten.
- Wenn man anerkennt, dass die lokale Bevölkerung die Verfügungsrechte über ihre Landschaft hat, dann müssen sich Ansprüche der städtischen Bevölkerung an die Bergregionen, auf wirtschaftliche Nutzungen zugunsten der ökologischen Bewahrung zu verzichten, in der entsprechenden Zahlungsbereitschaft manifestieren.

1.4 Abgrenzung verschiedener Verfahren zum Ausgleich von Schutz- und Nutzungsinteressen

Konflikte zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen können auf verschiedene Arten gelöst werden. Eine Besonderheit gegenüber privatrechtlichen Vereinbarungen ist, dass in jedem Fall ein Ergebnis erzielt wird, unabhängig davon, ob die Par-

teien diesem zustimmen oder nicht. Die Abgrenzung verläuft entlang der Linie, ob die Parteien sich selber einigen oder ob Dritte dies für sie übernehmen, ob die Interessenabstimmung von den Parteien selber initiiert oder ‚per Dekret von oben‘ bestimmt wird und ob das Ergebnis bindend ist oder nicht. Die Verfahren sind in Abbildung 1 dargestellt.

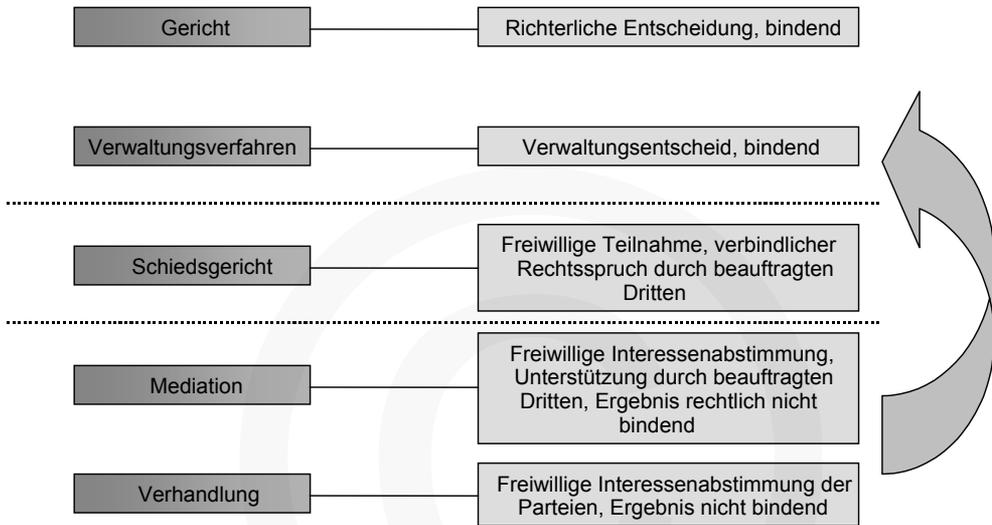


Abbildung 1: Verfahren zur Lösung von Konflikten zwischen Schutz und Nutzung

In der ‚Grundform‘ des Verhandeln stimmen zwei oder mehrere Parteien ihre Interessen in einem bestehenden oder möglichen Konflikt ab und erzielen eine Vereinbarung, die von allen Parteien getragen wird. Verhandlungen sind ständig und in einer Vielzahl von Situationen nötig, da es im geschäftlichen wie auch im privaten Leben laufend um den Ausgleich von unterschiedlichen Interessen geht.

Das Aushandeln wird dann schwierig, wenn die Verhältnisse komplex sind und insbesondere dann, wenn die Parteien persönlich betroffen sind und die einem sachgerechten Verhandeln zugrunde liegende Anforderung der „Trennung von Personen und Problemen“ kaum möglich ist. In dieser Situation können die Verhandlungen mit Hilfe eines Mediators geführt werden. Ein Mediator ist ein neutraler Dritter, der die bestehenden Streitpunkte systematisch isoliert und ein optimales Verhand-

lungsklima schafft, mit dem Ziel, einen Vergleich abzuschliessen, der die Interessen beider Parteien optimal befriedigt und möglichst zu Win-Win-Lösungen führt.

Die Teilnahme an einem Mediationsverfahren ist freiwillig und das Ergebnis ist nicht im rechtlichen Sinne bindend. Bei Schiedsgerichtsverfahren resultiert hingegen ein verbindlicher Rechtsspruch durch einen beauftragten Dritten.

Verhandlungen mit oder ohne Mediation sind typische Verfahren bei privatrechtlichen Auseinandersetzungen. Die spezielle Situation der Auseinandersetzungen um Umweltfragen, bei denen öffentliches Recht betroffen ist, ist durch den Pfeil in Abbildung 1 dargestellt. Die Abstimmung von Interessen mittels Verhandlungs- und Mediationsverfahren fliesst in die Verwaltungsverfahren ein. Die Frage, welchen Stellenwert Verhandlungen bei der Abstimmung der verschiedenen Interessen in Umweltkonflikten haben können, um anstelle von Nullsummenentscheiden in Gerichtsverfahren Win-Win-Situationen in Verhandlungen erzielen zu können, ist daher verknüpft mit der Frage, welchen Stellenwert solche Verfahren im Rahmen von Verwaltungsverfahren haben können und welche Rolle die Behörde spielt.

2 Ökonomische Analyse: Wohlfahrts- und spieltheoretische Grundlagen von Verhandlungen

Das folgende Kapitel zeigt, worin aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Vorteile und Grenzen dezentraler Entscheide zwischen den verschiedenen Interessenvertretern liegen.

2.1 Externe Effekte und Transaktionskosten

Die Bewahrung alpiner Landschaften in ihrem ursprünglichen Zustand stellt einen Wert dar, an dem jeder und jede frei partizipieren kann. Wenn Verfügungsrechte¹² an Dingen nicht genau spezifiziert sind, treten externe Effekte auf. Es kommt zur systematischen Übernutzung der alpinen Landschaft. Diese Situation wird als die „Tragik der Allmend“ bezeichnet¹³. Jeder hat den Anreiz, seine eigene Nutzung auszudehnen und ist damit in einem System gefangen, das kollektiv dem Ruin zustrebt. Die „Tragik der Allmend“ wurde ursprünglich für die Analyse von Problemen wie die Übernutzung durch Viehzucht oder Fischerei entwickelt. Diese Probleme stehen zwar heute bei der Nutzung der alpinen Landschaften und Lebensräume nicht mehr im Vordergrund, die Tragik der Allmend lässt sich jedoch problemlos auf jede andere wirtschaftliche Nutzung alpiner Landschaften übertragen.

*Die Tragik der Allmend im alpinen Tourismus:
ein (fiktives und doch reales) Beispiel*

Die Region X, jahrelang abseits des Stroms des Massentourismus, gilt noch als touristischer Geheimtipp, was nichts anderes bedeutet, als dass sie bis anhin vom Tourismus noch nicht entsprechend profitiert hat. Die Gemeinde A möchte dies nun ändern und plant eine Überbauung mit Ferienhäusern, Hotels und weiteren touristischen Infrastrukturanlagen. Die Gemeinde A sieht sich am Anfang einer blühenden Entwicklung, denn sie wird den Touristen eine moderne Infrastruktur mit diversen Freizeitangeboten und zugleich die unberührte Natur und

¹² Für die Übersetzung des englischen Begriffs der Property Rights folgen wir an dieser Stelle der Definition von Richter und Furubotn (1999) und verwenden den deutschen Begriff der Verfügungsrechte. Je nach Rechtslage sind dies Eigentums- oder auch nur Nutzungsrechte.

¹³ Hardin (1968).

das historische Erscheinungsbild der Dörfer der Nachbargemeinden verkaufen können. Leider hat die Gemeinde A die Rechnung ohne seine Nachbargemeinden gemacht, die schliesslich auch ein Stück vom Kuchen abhaben möchten und nun ihrerseits beginnen, die – in den vergangenen Jahrzehnten grosszügig ausgeschiedenen – Bauzonen aufzufüllen. 10 Jahre später. Der Ferienhausboom ist abgeebbt, die ursprünglich unbelastete alpine Landschaft – das eigentliche „Asset“ der Region – hat viel von ihrem Reiz verloren. Touristisch ist die Gegend schlecht vermarktbare, denn sie steht in Konkurrenz mit etlichen anderen Regionen mit einem vergleichbaren touristischen Erscheinungsbild, die aber besser zugänglich sind.

Die Übernutzung der alpinen Landschaft ist volkswirtschaftlich nicht effizient. Es kommt in der ökonomischen Terminologie zu Marktversagen. Das Kollektiv, der Staat, ist gefordert, im Sinne einer Selbstbindung die nötigen Rahmenbedingungen zu setzen, damit der Übernutzung Einhalt geboten wird. Dies ist die (neoklassische) wirtschaftswissenschaftliche Standardanalyse des Problems der Übernutzung des alpinen Landschafts- und Lebensraumes¹⁴.

Was bedeutet „Marktversagen“ beim Schutz alpiner Umweltgüter?

Auf funktionierenden Märkten ist der Abgleich der verschiedenen Interessen der Disposition der Parteien überlassen. Der Prozess, dass die Parteien Nutzen und Kosten abwägen und in Verhandlungen versuchen, ein für sie optimales Ergebnis zu erzielen, führt auch gesamtwirtschaftlich gesehen zur bestmöglichen Abstimmung und Verwendung der knappen Ressourcen. Wenn alpine Umweltgüter involviert sind, können die Parteien zwar ebenfalls versuchen, ihre Interessen in individuellen Verhandlungen aufeinander abzustimmen. Das Problem ist jedoch, dass diese Abstimmung der Interessen gesamtwirtschaftlich nicht zu einem optimalen Ergebnis führt. Das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt versagt, die alpinen Umweltgüter im gesamtwirtschaftlichen Sinne optimal zu nutzen bzw. zu schützen. Der Grund hierfür liegt in der in Abschnitt 1.3.3 beschriebenen Besonderheiten im Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung.

¹⁴ Vgl. für eine ausführliche theoretische Herleitung dieser Aussage Blöchliger (1992), der die Entwicklung des Gutes Landschaft hin zum knappen Gut und die damit verbundenen Probleme detailliert zeigt, sowie die umfassende Literatur zu Externalitäten, öffentlichen Gütern und der Tragik der Allmend. Als zusammenfassende Werke seien hier stellvertretend Baumol und Oates (1988) oder Richter und Furuotn (1999) genannt.

Daher kann die Nutzung der alpinen Landschaften nicht der Disposition der einzelnen Interessen überlassen werden, sondern es braucht staatliche Eingriffe, um eine aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffiziente Übernutzung der alpinen Landschaften und Lebensräume zu verhindern.

Gäbe es nun einen wohlwollenden, allwissenden Staat, so wäre das Problem lösbar. Die zuständigen Beamten hätten die nötigen Informationen darüber, welchen Wert die Bewahrung der alpinen Landschaften hat und würden die nötigen Vorschriften erlassen. Die alpinen Landschaften würden in Abhängigkeit von ihrer Lage und dem damit verbundenen Wert sowie dem Verlust (Nutzenentgang), der entsteht, wenn wirtschaftliche Nutzungen eingeschränkt oder verhindert werden, optimal genutzt. Die externen Effekte wären internalisiert.

Mit dem Instrumentarium der nominalen und der funktionalen Raumplanung sollen die verschiedenen Nutzungen auf dem knappen Boden aufeinander abgestimmt und auf diese Weise dessen effiziente Nutzung sichergestellt werden¹⁵. Im Versuch, eine volkswirtschaftlich optimale Abstimmung zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen zu erreichen, ist die reale Welt allerdings vom Idealzustand des effizienten Entscheiders mehr oder weniger weit entfernt. Bereits private Märkte erweisen sich in der Realität als unvollständig¹⁶; bei staatlichen Entscheiden ist dies keinesfalls anders¹⁷. Mehrere Probleme sind zu erwarten bzw. zu unterscheiden, die eng miteinander verknüpft sind:

*Transaktionskosten aufgrund unvollständiger Information*¹⁸: Transaktionskosten sind Such- und Informationskosten, Entscheidungskosten sowie Überwachungskosten. Die Transaktionskosten entstehen zu einem wesentlichen Teil aus unvoll-

¹⁵ Siehe zum Instrumentarium der nominalen und der (engeren) funktionalen Raumplanung Staehelin-Witt und Plattner (1998), S. 12ff., sowie die dort dargestellten Berührungspunkte zwischen Raumplanung und wirtschaftlicher Nutzung.

¹⁶ Das neoklassische Marktmodell nimmt Transaktionskosten von Null an, was Richter und Furubotn (1999) unter dem Abschnitt „Die sonderbare Welt kostenloser Transaktionen“ wie folgt beschreiben: „Die Entscheidungssubjekte können annahmegemäss gewünschte Informationen augenblicklich und kostenlos erhalten und verarbeiten. Sie sind mit vollkommener Voraussicht begabt und daher in der Lage, vollständige Verträge abzufassen – Verträge, die mit absoluter Genauigkeit kontrolliert und durchgesetzt werden können“ (S. 9ff.). So wie in der Realität jedoch keine perfekt funktionierenden Märkte anzutreffen sind, so sind auch die Annahmen über ein Staatswesen, das ohne Transaktionskosten funktioniert, für die Realität nicht tauglich (ebenda S. 453ff.).

¹⁷ Vgl. zur Anwendung der neuen Institutionenökonomie auf staatliche Bürokratien Moe (1990).

¹⁸ Vgl. ausführlich hierzu Richter und Furubotn (1999), Kapitel 1 und 2.

ständigen Informationen, und zwar in zwei Richtungen: a) nach vorn (unvollständige Voraussicht): es ist unbekannt, was die Zukunft bringt, und b) zur Seite (asymmetrische Information): der eine weiss mehr als der andere. Transaktionskosten als Folge fehlender Information sind im Wirtschaftsleben allgegenwärtig. Entsprechend zentral sind sie bei staatlichen Eingriffen, die ein Marktversagen korrigieren sollen. Denn während der Wert eines Gutes bei privaten Transaktionen zumindest – trotz der auftretenden Transaktionskosten – über den Markt bewertet wird, fällt diese direkte marktmässige Auseinandersetzung zwischen den Wirtschaftssubjekten bei so genannten öffentlichen Gütern weg. Hier müssen die zuständigen Behörden eine Einschätzung vornehmen; und zwar nicht nur hinsichtlich des heutigen Wertes des Natur- und Landschaftsschutzes, sondern auch im Hinblick auf die Bewahrung für zukünftige Generationen.

Illustration: Die Problematik unvollständiger Information bei der Bewahrung einer alpinen Landschaft

Die Frage von Schutz oder (Wasserkraft-)Nutzung der Greina-Hochebene war volkswirtschaftlich gesehen eine Frage über den Wert der wirtschaftlichen Nutzung versus den Wert einer Bewahrung der unberührten Landschaft. Die Informationen zur Beantwortung dieser Frage waren/sind in zwei Richtungen unvollständig: es ist unbekannt, welchen Wert die zukünftigen Generationen der Bewahrung der Greina-Hochebene beimessen, und die Präferenzen der heutigen Generation sind zwar dieser individuell bekannt, offenbaren sich jedoch nicht in monetären Werten, welche der Wasserkraftnutzung gegenübergestellt werden könnten. Abstimmungen können an dem Problem wenig ändern, da die Abstimmenden ihre Zahlungsbereitschaft nicht offenbaren müssen. Die Entscheide zugunsten der wirtschaftlichen Nutzung oder der Bewahrung einer alpinen Landschaft basieren daher auf unvollständiger Information und können sich deshalb einem volkswirtschaftlich effizienten Ergebnis allenfalls annähern.

*Entscheide der Behörden als Prinzipal-Agent-Problem*¹⁹: Der demokratische Rechtsstaat lässt sich als impliziter Vertrag zwischen den Staatsangehörigen und den herrschenden Organen verstehen. Die Staatsbürger (als Prinzipale) beauftragen einige ihrer Mitbürger (die Agenten), die Souveränität auszuüben. Damit steht man theoretisch vor denselben Problemen wie beim Transaktionskostenansatz:

¹⁹ Vgl. Richter und Furubotn (1999), S. 457ff. Siehe zum Prinzipal-Agent-Ansatz Jensen und Meckling (1976).

asymmetrische Information vor und nach Vertragsschluss. Die Information zwischen Prinzipal und Agent ist jedoch nicht nur ungleichmässig verteilt, sondern unvermeidlicherweise unvollständig, insbesondere im Hinblick darauf, was die Zukunft bringt. Daher können die Entscheidungen von Regierungen und auch Verwaltungsbehörden nicht vollkommen geregelt werden. Es muss Ermessensspielraum für die Agenten bleiben, denen die Prinzipale bis zu einem gewissen Grad vertrauen müssen. Wie etwa eine Raumplanungsstelle diesen Spielraum ausschöpft, hängt von den jeweiligen (Macht-)Konstellationen ab, innerhalb derer die Entscheide gefällt werden, wie auch von den persönlichen Präferenzen der Stelleninhaber.

Politischer Tausch: Ein zweites Verpflichtungsproblem zwischen Prinzipal und Agent ergibt sich daraus, dass es zwischen Vertretern verschiedener Interessengruppen zu politischem Tausch kommt²⁰. In vielen Fällen sind gesetzliche Massnahmen von heute nur mit Hilfe von Zusicherungen, die für einen zukünftigen Zeitpunkt gemacht werden, zu vollziehen²¹.

Illustration: Das Prinzipal-Agent-Problem in der staatlichen Planung

Mit dem Art. 22quater der BV und dem Bundesgesetz über die Raumplanung überträgt der Souverän dem Staat die Aufgabe, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes zu sichern. Zentrale Instrumente hierfür sind Richtplan und Nutzungsplan. Zwar werden diese demokratisch legitimiert. Dennoch bleibt eine Fülle räumlich wirksamer Entscheide der Behörden, die sich dem Zugriff des einzelnen Stimmbürgers entziehen. Fühlen Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Interessen massgeblich nicht mehr wahrgenommen werden, so kann es zu politischem Ungehorsam kommen, bei dem die Entscheide der Behörden (der Agenten) nicht mehr akzeptiert werden. (Beispiele sind: Der Widerstand gegen den Bau des Atomkraftwerkes Kaiseraugst, gewisse Entwicklungen zeichnen sich auch im Streit um die neuen Anflugsrouten beim Flughafen Zürich ab.)

Nicht zuletzt aufgrund zwangsweise unvollständiger Vertretung der Interessen der Bürger ist der Zwischenraum zwischen Regierung und Wählern mit einem dichten

²⁰ Dies ist eine der Kernaussagen der Public-Choice-Theorie und geht auf Buchanan und Tullock (1962) zurück.

²¹ North (1990/92) S. 60, zitiert in Richter und Furubotn (1999), S. 458.

Netz von Nicht-Regierungsorganisationen ausgefüllt, die in der Regel nicht profitorientiert sind (Non-Profit-Organisationen) und deren Existenz teilweise staatlich garantiert ist. Zu diesen Organisationen gehören auch die Interessengruppen. Wiederum kann hier von einem Netzwerk relationaler Verträge zwischen Einzelpersonen und Organisationen gesprochen werden, die allen Einwohnern oder Bürgern eines Staates eine Einflussnahme auf die politischen Entscheidungsprozesse an der Spitze ermöglichen. Freilich gelten für viele dieser „Vertragsverhältnisse“ ähnliche Probleme, wie bereits im Zusammenhang zwischen Prinzipal und Agent auf offizieller politischer und Verwaltungsebene geschildert. Die Agenten von Non-Profit-Organisationen haben einen relativ grossen diskretionären Spielraum, weil die Mitglieder solcher Organisationen (die Prinzipale) in der Regel einen geringeren Anreiz haben, die Geschäftsführer (die Agenten) zu kontrollieren als in privatwirtschaftlichen Unternehmen²².

2.2 Verfügungsrechte und Verhandlungen

Die Erkenntnisse aus Abschnitt 2.1 lassen sich wie folgt zusammenfassen: alpine Natur- und Landschaftsgüter werden in der Auseinandersetzung zwischen Schutz und Nutzung nicht ausreichend geschützt, weil Verfügungsrechte nicht klar definiert sind. Staatliche Eingriffe können jedoch nicht garantieren, dass das Marktversagen beseitigt wird; es gibt auch Staats-, Politik- und Versagensarten. Welchen Vorteil können nun Verhandlungen bringen? Die Überlegungen zu Möglichkeiten und Grenzen von Verhandlungen bei Umweltgütern finden ihren Ursprung in den Überlegungen von Ronald Coase²³. Ansatzpunkt, Beschränkungen und Aussagen für die vorliegende Fragestellung sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

2.2.1 Verhandlungen zur optimalen Nutzung einer Ressource

Nutzungskonflikte sind reziprok. Sie sind keine Frage der Verantwortlichkeit, wer wen beeinträchtigt, sondern entspringen der Knappheit einer Ressource und sind somit eine Frage von monetären Kosten und Opportunitätskosten. Die effiziente Zuteilung einer knappen Ressource wird durch die Kosten der Beeinträchtigung

²² Vgl. zu diesem Problem ausführlich Abschnitt 2.4.3

²³ Coase (1960).

dieser Ressource (Grenzsadenskosten) und die Kosten zur Vermeidung der Beeinträchtigung dieser Ressource (Grenzvermeidungskosten) bestimmt. Bei jener Intensität der Nutzung, bei der sich diese Kosten ausgleichen, liegt volkswirtschaftlich gesehen die optimale Abwägung zwischen Schutz und Nutzung.

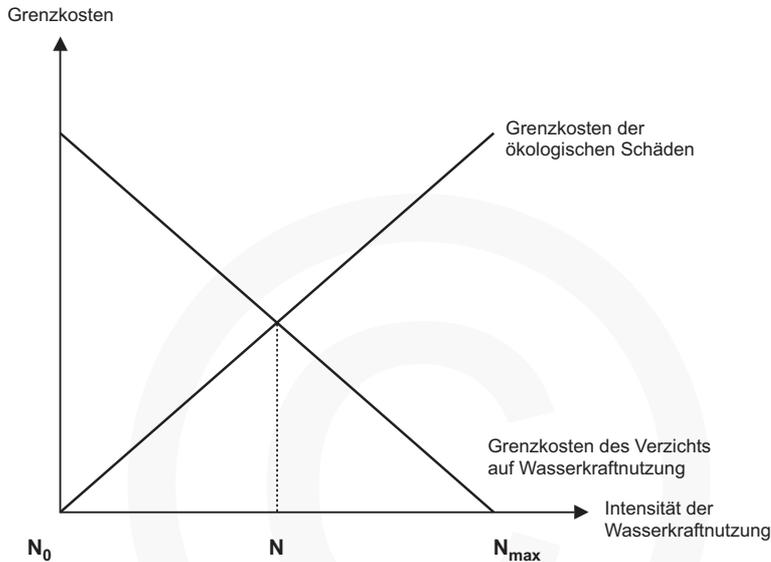


Abbildung 2: Die optimale Abwägung zwischen Schutz und Nutzung

Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang grafisch anhand der Nutzung alpiner Landschaften zur Wasserkrafterzeugung. Im Kanton „Alpina“ besteht annahmegemäss die Möglichkeit, den dortigen Gebirgsbach auf der Hochebene „Obere Alp“ in unterschiedlicher Intensität mit entsprechend unterschiedlichen Eingriffen in die Landschaft zu stauen. Ein kleiner Stausee liesse sich dabei im unteren Teil des Gebirgsbaches gerade noch ohne grössere ökologische Eingriffe realisieren, wohingegen die maximal mögliche Nutzung ein ökologisch einzigartiges Hochmoor überfluten würde. In dieser (vereinfacht dargestellten) Situation gibt es eine volkswirtschaftlich optimale Intensität der wirtschaftlichen Nutzung: sie liegt dort, wo die ökologischen Kosten der Beeinträchtigung der Hochebene gerade so hoch sind wie die Kosten, die aus einem Verzicht auf die Wasserkraftnutzung entstehen.

Verhandlungen sind nun modelltheoretisch in der Lage, diese effiziente Umwelt-nutzung zu erreichen; und zwar unabhängig von der ursprünglichen Zuteilung der Verfügungsrechte²⁴. Entscheidend ist, dass ein volkswirtschaftlicher Effizienzge-winn entsteht. Betrachten wir wiederum die Nutzung der Hochebene zur Wasser-kraftnutzung mit zwei Situationen (zunächst unter Vernachlässigung sämtlicher Transaktionskosten):

1. Die Verfügungsrechte sind bei dem Unternehmen, welches die Hochebene zum Zweck der Wasserkraftnutzung fluten möchte (Abbildung 3): Wird die ge-samte Hochebene überflutet und nicht nur der volkswirtschaftlich optimale Teil bis zu N , so entstehen zusätzliche ökologische Kosten im Umfang der quer schraffierten Fläche (Punkte $NBCN_{max}$). Gleichzeitig beträgt der volkswirt-schaftliche Gewinn aus der wirtschaftlichen Nutzung lediglich die längs schraf-fierte Fläche (Punkte NBN_{max}). Somit überwiegen die ökologischen Zusatzkos-ten den zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen im Umfang der Fläche BCN_{max} . Angenommen, die Umweltschutzorganisationen könnten nun in einer einmali-gen Spendenaktion die Bewohnerinnen und Bewohner des Landes dazu ani-mieren, entsprechend dem ökologischen Nutzen eine Abgeltungszahlung an die Wasserkraftbetreiber zu entrichten. Die maximale Zahlungsbereitschaft wä-re die quer schraffierte Fläche (Willingness to Pay). Die Wasserkraftbetreiber wären gleichzeitig bereit, zu jedem Betrag, der gleich hoch oder höher ist als ihr Entgang aus der Wasserkraftnutzung (d.h. die längs schraffierte Fläche), auf die Nutzung zu verzichten (Willingness to Accept). Wie hoch die effektive Abgeltung im Bereich zwischen BCN_{max} ausfällt, hängt vom Verhandlungsge-schick der Beteiligten ab.

Auf weniger als die Nutzung N wird sich das Unternehmen jedoch nicht einlas-sen, denn der geforderte Betrag aufgrund des wirtschaftlichen Nutzenentgangs übersteigt in jedem Fall den Betrag, den die Umweltschutzorganisationen als Vertreter der Allgemeinheit noch bereit wären zu zahlen.

2. Alternativ ist auch denkbar, dass die Verfügungsrechte bei den Schutzorgani-sationen liegen (Abbildung 4): Zwischen N_0 und der Menge N liegen die Kos-ten aus einem Verzicht der Wasserkraftnutzung (längs schraffierte Fläche $ABNN_0$) deutlich über dem ökologischen Nutzen dieses Verzichts (quer schraf-

²⁴ Dieser Ansatz ist als das so genannte Coase-Theorem in die Literatur eingegangen (vgl. für eine for-male Herleitung z.B. Varian 1987).

fierte Fläche N_0BN . Die Wasserkraftbetreiber haben damit einen Anreiz, zwischen N_0 und N die Schutzorganisationen für den ökologischen Nutzungsverzicht in einer Höhe abzugelten, die über dem entstandenen ökologischen Schaden liegt. Der Spielraum für diese Abgeltungszahlungen ist das Dreieck ABN_0 .

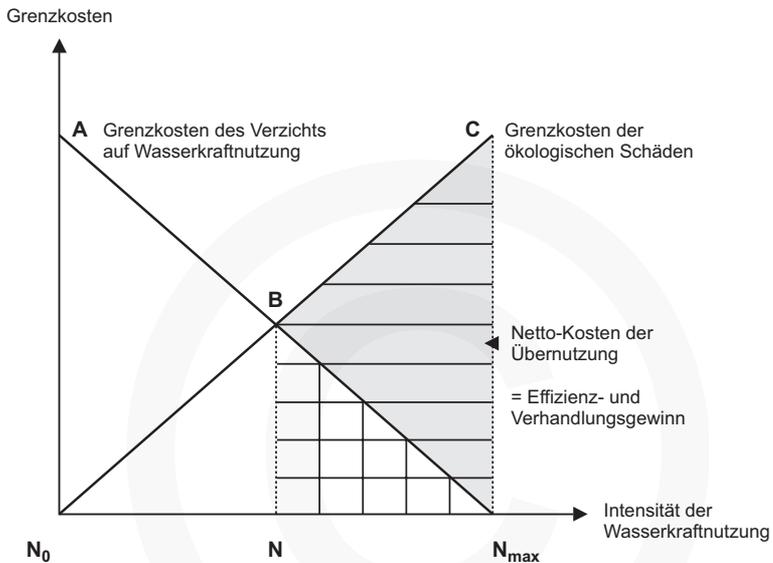


Abbildung 3: Optimale Nutzung, wenn die Verfügungsrechte bei den Nutzern liegen

Abbildung 3 und Abbildung 4 zeigen den Verhandlungsgewinn, der dadurch entsteht, dass die volkswirtschaftlich optimale Nutzung erreicht wird. Zu beachten ist, dass ein möglicher Verhandlungsgewinn aufgrund von volkswirtschaftlichem Effizienzgewinn nicht identisch ist mit Verhandlungsspielräumen. Verhandlungsspielräume erhöhen den Einfluss nicht-ökonomischer Größen wie Macht oder Verhandlungsgeschick und können die volkswirtschaftlich effiziente Lösung verhindern.

nicht in der Lage, staatliche Eingriffe zu ersetzen, und zwar aus mehreren Gründen:

- Die Verhandlungen müssen *kostenfrei* durchgeführt werden können. Diese Voraussetzung ist praktisch nie erfüllt. Insbesondere steigen mit der Zahl der Beteiligten die Transaktionskosten der Verhandlungen stark an. Im schlechtesten Fall erreichen die Transaktionskosten eine Höhe, welche Verhandlungen nicht mehr lohnenswert macht, da sie den Verhandlungsgewinn übersteigt.
- Um auf dem Verhandlungswege das effiziente Ergebnis zu erzielen, müssen alle Beteiligten *gut informiert* sein. Es müssen also die (Grenz-)Kosten, die durch die Schädigung der ökologischen Ressource entstehen und die (Grenz-)Kosten, die durch den wirtschaftlichen Nutzenentgang entstehen, bekannt sein. Diese Bedingung ist bei Umweltverhandlungen nicht erfüllt. Zwar wird der Bauherr die Kosten seines wirtschaftlichen Nutzenentgangs beziffern können. Der ökologische Schaden ist jedoch allenfalls ansatzweise in Franken bezifferbar; vor allem besteht die Schwierigkeit der Bewertung öffentlicher Güter. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn neben dem Nutzungswert noch weitere Werte (Options-, Existenz-, Vermächtniswert) relevant sind. Zudem werden die Parteien in Verhandlungen ihre wahren Kosten nicht offenbaren (Verhandlungstanz)²⁶.
- Die *Eigentums-/Nutzungsrechte* müssen klar zuteilbar sein. Diese Grundvoraussetzung ist bei Natur- und Landschaftsgütern nicht gegeben. Alpine Landschaften stellen ein öffentliches Gut dar, dessen Nutzniesser in der Regel Bewohner/innen der ganzen Schweiz sind. Da diese unabhängig von ihrem finanziellen Beitrag nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden können, besteht kein Anreiz, sich entsprechend der wahren Zahlungsbereitschaft an der Finanzierung zu beteiligen. Daraus resultiert bei Verhandlungen eine zu tiefe Zahlungsbereitschaft für die Bewahrung der Umweltgüter.
- *Vollständige Konkurrenz*: Effiziente Verhandlungen nach Coase beruhen auf der Marktform der vollständigen Konkurrenz. Monopole und auch bilaterale Monopole verhindern rein theoretisch eine effiziente Aufteilung. Sobald ein

²⁶ Dieser – Verhandlungen inhärente – Mechanismus hat Ökonomen auch bereits veranlasst, von der Ineffizienz von Verhandlungen zu sprechen (vgl. Johansen, 1979). Fraglich ist jedoch, ob dies gegen Verhandlungen spricht. In einer Welt, die weit von Optimalitätsbedingungen entfernt ist, kommt es letztendlich darauf an, welche Zustände miteinander verglichen werden.

Verhandlungsspielraum besteht, wird das Ergebnis neben dem volkswirtschaftlichen Wert der Ressource von anderen Grössen wie Macht oder Verhandlungsgeschick bestimmt. In der realen Welt ist die unvollständige Konkurrenz Merkmal der meisten Marktsituationen²⁷.

Kriterien wie die Abwesenheit von Transaktionskosten und vollkommener Konkurrenz sind faktisch auch bei Verhandlungen zwischen privaten Parteien nicht gegeben, ohne dass man diesen Verhandlungen automatisch ihren Beitrag zur Erhöhung eines Effizienzgewinns absprechen würde. Zwei Probleme ziehen sich jedoch bei Verhandlungen über Umweltressourcen durch wie ein roter Faden: Die fehlende Kenntnis des ökologischen Wertes der Ressource und die Unfähigkeit, die Nutzniesser zur Finanzierung heranzuziehen. Auf diese Probleme wird in Abschnitt 2.5. noch detaillierter einzugehen sein.

Was bleibt damit von der Coasch'schen Überlegung für die vorliegende Fragestellung übrig? Erstens die wichtige Erkenntnis, dass Nutzungskonflikte immer aus der Knappheit einer Ressource heraus entstehen, somit bei der Abstimmung zwischen Schutz und Nutzung alle Kosten zu berücksichtigen sind:

„The cost of exercising a right (of using a factor of production) is always the loss which is suffered elsewhere in consequence of the exercise of that right – the inability to cross land, to park a car, to build a house, to enjoy a view, to have peace and quiet or to breathe clean air ... In devising and choosing between social arrangements we should have regard for the total effect. This above is the change in approach which I am advocating“²⁸.

²⁷ Schliesslich gilt die Aussage, dass Verhandlungen unabhängig von der ursprünglichen Zuteilung der Verfügungsrechte zum gleichen Ergebnis führen, nur für einen absoluten Spezialfall der so genannten quasilinearen Präferenzen. In allen anderen Fällen spielt die Erstzuteilung der Eigentumsrechte eine Rolle. Es ergeben sich damit zwei effiziente, aber nicht identische Nutzungen der Ressource. Vgl. Varian (1987), Kapitel 30, oder Richter und Furubotn (1999), S. 104ff.

²⁸ Coase (1969), S. 44. Hinzuzufügen wäre, dass das so genannte Coase-Theorem erst in der Folge im Versuch entstanden ist, die Erkenntnisse von Coase in eine modelltheoretische Form zu giessen. Coase machte seine Aussagen stets nur im Kontext der Analyse konkreter Fälle, und es ging ihm nicht um die Verallgemeinerung seiner Aussagen, sondern darum, die Pigousche Lehrbuchmeinung, der Schädiger müsse für den Schaden aufkommen, in ein grundsätzlicheres Licht zu stellen: Nutzungskonflikte und externe Effekte entstehen aus der Knappheit einer Ressource heraus (vgl. auch den Beitrag von Helmedag, 1999). Schliesslich erachtete Coase selber die Abwesenheit von Transaktionskosten als eine sehr unrealistische Annahme.

Und zweitens die Erkenntnis, dass der Staat die Verfügungsrechte möglichst klar definieren sollte. Klar definierte Verfügungsrechte, die Erkenntnis, wer was tun darf bzw. unterlassen muss, sind Vorbedingung für die Aufnahme von Verhandlungen.

2.2.3 Vorteile von Verhandlungen für die vorliegende Fragestellung

Die in der Realität praktisch nicht erfüllten Voraussetzungen für Verhandlungen führen zu dem – nicht weiter überraschenden – Ergebnis, dass Verhandlungen zwischen den Parteien allein nicht den rechtlichen Rahmen ersetzen. Den rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen die Abstimmung von Nutzungskonflikten erfolgt, müssen die Staatsbürger in einem kollektiven Entscheid an ihre Stellvertreter (Parlament und Verwaltung) delegieren. Allerdings führen – wie in Abschnitt 2.1 dargelegt – unvollständige Information, Prinzipal-Agent-Probleme und Stimmentausch dazu, dass auch dieser Rahmen kaum volkswirtschaftlich effizient sein wird. Es gilt somit, sich gewissermassen für das kleinere Übel (sprich für die Variante, welche die geringeren Wohlfahrtsverluste verursacht) zu entscheiden.

Es wird an dieser Stelle argumentiert, dass Verhandlungen selber zwar nicht den rechtlichen Rahmen ersetzen, jedoch dazu beitragen können, die Wohlfahrtsverluste staatlicher Entscheidungen zu reduzieren. Der Vorteil liegt wieder in zwei Bereichen: der unvollständigen Information und dem Prinzipal-Agent-Verhältnis.

Unvollständige Information

Juristisch formuliert ist Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht zwingendes Recht, es ist also nicht von der Parteiautonomie und der Vertragsfreiheit beherrscht²⁹. Die Verwaltung kann und darf bei ihrer Tätigkeit nur aufgrund des vorgegebenen Rechts handeln. Es eröffnen sich jedoch Verhandlungsspielräume, da es häufig Widersprüche und Zielkonflikte gibt, die eine Interessenabwägung unumgänglich machen. Häufig steckt das Gesetz auch bloss einen Rahmen für die Entscheidungen ab, ohne sie selber vorwegzunehmen³⁰. Aus juristischer Sicht besteht denn auch eine Entwicklung hin zu offeneren Lösungen:

²⁹ Vgl. Pestalozzi (2000).

³⁰ Volkswirtschaftlich ist es auch nicht wünschenswert, dass Gesetze und Verordnungen alle Verwendungen bis ins letzte Detail regeln. Denn aufgrund des politischen Verfahrens besteht die Gefahr, dass Detailregelungen zur Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen, der nicht immer der volkswirtschaftlich effizienteste sein muss.

„Mit dem Wandel in Gesellschaft und Staat nehmen offene Regelungen zu. Das positive Recht gewährt mehr Entscheidungsspielräume; damit ermächtigt es die rechtsanwendende Behörde, relativ selbstständig zu entscheiden. Diese Befugnis ist das Haupttor zu den Konsens- und Mediationslösungen“.³¹

Ökonomisch übersetzt bedeuten diese Aussagen, dass der Staat gewisse Rahmenbedingungen vorgibt, gleichzeitig jedoch innerhalb eines gewissen Rahmens eine Interessenabwägung zulässt. Der Vorteil solcher Interessenabwägungen liegt darin, dass die unvollständige Information reduziert wird, da die Parteien ihre Kosten besser kennen. Verhandlungen führen – sobald ein Verhandlungsgewinn besteht – zu einer Reallokation der Ressource und zu einem volkswirtschaftlich besseren Ergebnis.

Abbildung 5 und Abbildung 6 illustrieren die Überlegung anhand der bereits bekannten Kurven (für eine Erläuterung der Kurven vgl. Abbildung 2).

Betrachten wir zunächst allein die Situation der unvollständigen Information (Abbildung 5). Der Staat hat ungefähre Vorstellungen vom Verlauf der Kurven, so dass sich Bandbreiten festlegen lassen. Diese Annahme mag auf den ersten Blick etwas akademisch anmuten, ist aber in der Umweltpolitik Faktum. So basieren Grenzwertregelungen häufig auf einer Interessenabwägung zwischen Schädigung und wirtschaftlichem Verzicht³²; implizit liegen solchen politischen Entscheiden Annahmen über den Verlauf der Grenzschadens- und Grenzvermeidungskosten zugrunde. Die Bandbreiten sind schraffiert, die wahren Kosten liegen irgendwo dazwischen. Da der Staat diese jedoch nicht kennt, ist es zweckmässig, einen Ermessensspielraum zuzulassen, innerhalb dessen die Parteien sich direkt auseinandersetzen, in der Hoffnung, dass diese ihre Kosten besser kennen und sich damit dem effizienten Ergebnis besser annähern können als der Staat. Anzumerken ist allerdings die bereits erwähnte und in Abschnitt 2.4 noch ausführlicher behandelte Problematik, dass natürlich auch die Umweltvertreter die Kosten der ökologischen Beeinträchtigung nicht exakt kennen, sondern nur subjektiv einschätzen können. Ob also dezentrale Entscheidungen zu besseren Ergebnissen führen als zentrale Entscheide der Behörde, bleibt im Einzelfall abzuwägen.

³¹ Pfisterer (1999), S. 185f.

³² Ausser es handelt sich um unmittelbar schädliche Wirkungen für die menschliche Gesundheit wie etwa bei toxischen Stoffen.

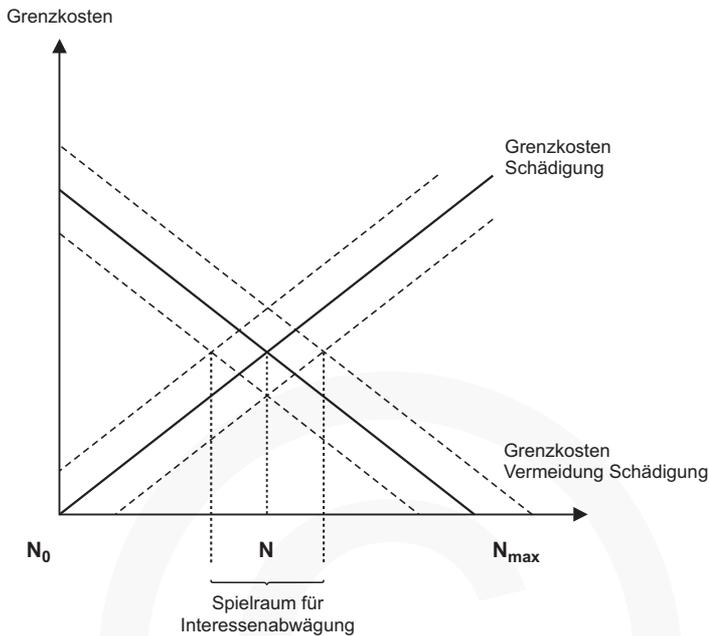


Abbildung 5: Effizienzgewinne durch Interessenabwägungen innerhalb von Bandbreiten

Das Hauptargument für Verhandlungen ist jedoch die Situation, wie sie in Abbildung 6 dargestellt ist. Insbesondere Befürworter von mediationsgestützten Verhandlungen weisen immer wieder darauf hin, dass die ursprünglichen Positionen nicht automatisch die zugrunde liegenden Bedürfnisse wiedergeben und die gemeinsame Auseinandersetzung daher neue Optionen eröffnet, die in einem Rechtsstreit etwa verborgen geblieben wären³³. Verhandlungen führen damit zu einer Verbesserung der Information und damit zu einem effizienteren Ergebnis.

³³ Vgl. stellvertretend Susskind und Secunda (1998), S. 37f.

Abbildung 6 zeigt die Situation, dass die Parteien aufgrund der Verhandlungen neue Optionen erkennen, welche die – von ihnen ursprünglich angenommenen – Kostenkurven verändern:

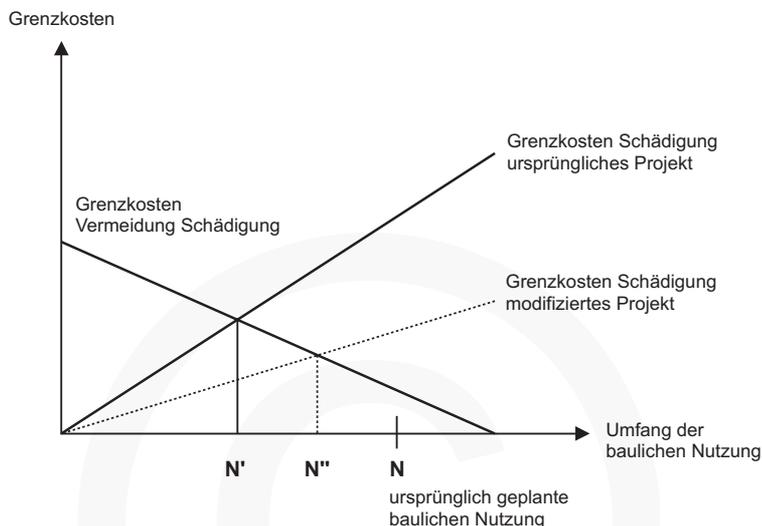


Abbildung 6: Effizienzgewinne durch Erkennen von neuen Optionen in Verhandlungen

Angenommen, es ist ein Bauvorhaben, z.B. ein neuer Skilift, geplant, der eine Beeinträchtigung der Umweltressource im Umfang von N zur Folge hätte, was aus volkswirtschaftlicher Sicht klar eine Übernutzung der Landschaft bedeuten würde. Ein Umweltschutzverband opponiert gegen das geplante Bauvorhaben, da es ein Hochmoor beeinträchtigt, und argumentiert, dass unter Annahme der Umweltkosten (Grenzkosten der Schädigung aufgrund des ursprünglich geplanten Projektes) und den Kosten einer Unterlassung der Schädigung (Grenzkosten Vermeidung) maximal eine Überbauung im Umfang von N' möglich wäre und das Projekt drastisch reduziert werden müsste. In Verhandlungen stellen die Parteien nun fest, dass sich durch relativ einfache bauliche Änderungen (Änderungen in der Linienführung) die Umweltkosten auf die Höhe der gestrichelten Linie senken liessen³⁴.

³⁴ Modelltheoretisch ändern sich natürlich nicht die Kurven, sondern man nähert sich damit den effektiven Kosten an (die idealerweise bekannt wären).

Damit ist nun eine volkswirtschaftlich effiziente bauliche Massnahme möglich, die eine bauliche Nutzung im Umfang von N ermöglicht.

Das Beispiel zeigt klar, dass graduelle Änderungen möglich sein müssen. Liegen die Optionen nur in der „Realisierung“ versus „Nicht-Realisierung“ eines Projektes, dann sind keine Win-Win-Lösungen möglich, da der Gewinn der einen Partei der Verlust der anderen ist.

Prinzipal-Agent-Problem

Wie erwähnt muss das Kollektiv seinen Vertretern einen gewissen Ermessensspielraum lassen. Hieraus resultieren ein Effizienz- und ein Vollzugsproblem. Das Effizienzproblem liegt darin, dass die umweltpolitischen Vorgaben nicht nur aufgrund unvollständiger Information, sondern auch nutzenmaximierenden³⁵ Verhaltens der Agenten nicht unbedingt dem Optimum entsprechen werden. Verhandlungen können hier eine Annäherung an das volkswirtschaftlich effiziente Ergebnis im Sinne der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Mechanismen ermöglichen.

Das Vollzugsproblem liegt darin, dass die gesetzten Normen nicht von allen anerkannt werden, sobald der Eindruck entsteht, der Agent, die Verwaltung, erfülle die ihr gesetzten Aufgaben nicht, bzw. einseitig zulasten einer bestimmten Gruppe. Gerade bei Nutzungskonflikten im alpinen Raum kann der Kreis der Nutzniesser und der Kostenträger von Umweltschutzmassnahmen auseinanderfallen. Die lokale Bevölkerung kann sich aufgrund der Bedürfnisse entfernt lebender Umweltschützer in ihren Nutzungsinteressen beschränkt fühlen, für die sie nicht entschädigt wird. Vollzugsdefizite, die nichts anderes sind als eine Verweigerung der Anerkennung der Legitimation staatlichen Handelns, können die Folge sein.

Verhandlungen, bei denen die Betroffenen aktiv einbezogen werden, schaffen neben dem Effizienzgewinn eine Akzeptanz des Ergebnisses.

³⁵ Es sei bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der Begriff ‚nutzenmaximierendes Verhalten‘ keine Wertung enthält (siehe auch Fussnote 51).

2.2.4 Arten von Verhandlungen und Effizienzgewinne

Die verschiedenen Verhandlungskonstellationen (Null-Summen-Spiele, distributive und integrative Verhandlungen) werden ausführlich in Abschnitt 4.3 behandelt und sollen daher an dieser Stelle nur kurz unter dem Gesichtspunkt der gesamtwirtschaftlichen Effizienz angeschnitten werden. Beim Null-Summen-Spiel ist bereits per Definition kein effizienzsteigerndes Ergebnis gegeben. Auch bei der distributiven Verhandlung werden keine neuen Werte geschaffen. Die Verhandlung dient der Aufteilung einer fest vorgegebenen Menge³⁶. Effizienzsteigerungen können hier jedoch in anderen Bereichen gegeben sein, etwa wenn aus der Verhandlung ein Zeitgewinn im Vergleich zu einem alternativen Konfliktlösungsverfahren resultiert.

Durch die integrative Verhandlung lassen sich volkswirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen. Die integrative Verhandlung erweitert den Spielraum, da sie mehrere Themen gleichzeitig behandelt und damit Tauschgewinne ermöglicht. Entscheidend ist, dass die verschiedenen Optionen von den beteiligten Parteien unterschiedlich hoch bewertet werden. Eine Partei kann daher weniger geschätzte Güter gegen höher geschätzte eintauschen, die von der andern Partei jedoch tiefer geschätzt werden³⁷. Da die Zuweisung der Verfügungsrechte aufgrund von Transaktionskosten selten optimal und auch der optimale Zustand selber nicht bekannt ist, besteht mittels integrativer Verhandlungen die Möglichkeit, innerhalb des definierten rechtlichen Ermessensspielraums eine Reallokation vorzunehmen und zu einem effizienteren Ergebnis zu gelangen.

2.2.5 Das Verhandlungsdilemma bei integrativen Verhandlungen

Da die Parteien ihre wahren Präferenzen besser kennen als der Staat, führen integrative Verhandlungen zu einer Reallokation der ursprünglichen Verfügungsrechte und damit zu einem effizienteren Ergebnis. So weit die bisherige Argumentation.

³⁶ Hauser (2001) wählt eine etwas andere Definition und grenzt das Distributionsproblem vom Integrationsproblem dahingehend ab, dass beim Distributionsproblem bereits bekannt ist, wie das effiziente Ergebnis zu gestalten ist, beim Integrationsproblem hingegen sich dies als offene Frage stellt (S. 31f., 89f.). Somit ist in dieser Situation ein pareto-superiores Ergebnis gegenüber dem Ausgangszustand möglich, wenn die Parteien es schaffen, sich auf das effiziente Ergebnis zu einigen.

³⁷ Technisch gesprochen verschiebt sich bei der integrativen Verhandlung auf diese Weise die Produktionsmöglichkeitenkurve nach aussen, und es wird eine pareto-superiore Situation erreicht (vgl. Abschnitt 4.3.2). Die Ergebnisse bei integrativen Verhandlungen entsprechen jenen Effizienzgewinnen, die in Abschnitt 2.2.3 dargelegt wurden.

Die Aussage gilt jedoch nur für die Situation, dass die Parteien ihre wahren Präferenzen in den Verhandlungen auch offenbaren. Diese Situation ist nicht zwingend gegeben. Im Gegenteil, eine Partei kann den Anreiz haben, ihre eigenen Präferenzen herunterzuspielen, um die Güter, die sich im Besitz der anderen Partei befinden, nicht allzu teuer erkaufen zu müssen. Der Anreiz, nicht die wahren Präferenzen zu offenbaren, führt zu einem Dilemma³⁸. Das Dilemma entspricht in seiner Struktur jener des Gefangenendilemmas und ist in Tabelle 2 dargestellt.

Am meisten erhält jene Partei, die selber die Informationen zurückhält und einer Partei gegenübersteht, welche die Informationen offenbart. Die zweithöchste Prämie erhält eine kooperative Partei, die selber einer kooperativen Partei gegenübersteht. Die dritthöchste Auszahlung geht an eine Partei, die ihre Informationen zurückhält und einer Partei gegenübersteht, welche die gleiche Strategie verfolgt. Die tiefste Prämie (respektive den grössten Nachteil) erleidet jene Partei, die selber Informationen preisgibt, gleichzeitig aber einer Partei gegenübersteht, welche die Informationen zurückhält. Aus dieser Konstellation heraus ergibt sich für die Parteien ein Anreiz, ihre Interessen herunterzuspielen und Interessen an Verhandlungsgegenständen, die für die Gegenpartei vermutlich bedeutend sind, zu übertreiben. Mündet das Verhandlungsdilemma in dem aus dem Gefangenendilemma bekannten Ergebnis, so halten beide Parteien Informationen zurück und es wird insgesamt ein ineffizientes Ergebnis erzielt.

| | B kooperiert: (gibt Informationen frei) | B beutet aus: (hält Informationen zurück) |
|--|--|--|
| A kooperiert: (gibt Informationen frei) | Gemeinsame Integration der Interessen A=50 / B=50 | B integriert die Interessen zu seinen Gunsten A=10 / B=80 |
| A beutet aus: (hält Informationen zurück) | A integriert die Interessen zu seinen Gunsten A=80 / B=10 | Interessen können nicht gezielt integriert werden A=30 / B=30 |

Quelle: Hauser (2002).

Tabelle 2: Das Verhandlungsdilemma

³⁸ Vgl. z.B. Susskind und Cruikshank (1987) oder Lax und Sebenius (1986) sowie den zusammenfassenden Beschrieb bei Hauser (2002).

Eine Möglichkeit, die fehlende Kooperation im Gefangenendilemma zu durchbrechen, ist die tit-for-tat (wie-du-mir-so-ich-dir) -Strategie³⁹. Ob sie zur Auflösung des Verhandlungsdilemmas eingesetzt werden kann, hängt von der spezifischen Situation ab. Voraussetzung dafür, dass diese Strategie zur Lösung des Verhandlungsdilemmas funktioniert, ist, dass die Nicht-Kooperation erkannt wird⁴⁰.

Ein Ausweg aus dem Verhandlungsdilemma ist das gegenseitige Vertrauen. Voraussetzung, dass sich Vertrauen entwickeln kann, ist das gegenseitige Verständnis. Echtes Verständnis kann die Parteien auf eine Ebene bringen, auf der sich das Verhandlungsdilemma so auflöst wie sich das Gefangenendilemma auflöst, wenn die Inhaftierten miteinander sprechen können und dies auch wollen⁴¹. Ein Mediator kann hier je nach Situation helfen, von der in Tabelle 2 beschriebenen Situation in Feld 4 (Interessen können nicht gezielt integriert werden) in Feld 1 (gemeinsame Integration der Interessen) zu gelangen.

2.2.6 Die Rolle des Sozialkapitals

Vertrauen ist eng verbunden mit dem Phänomen des Sozialkapitals. Sozialkapital wird in der Literatur mit einer Reihe von verschiedenen Begriffen umschrieben. Wir folgen an dieser Stelle der Definition von Fukuyama (1999), der unter Sozialkapital eine informelle Norm, welche die Kooperation zwischen zwei oder mehreren Individuen fördert, bezeichnet⁴². Sozialkapital manifestiert sich in Faktoren wie Vertrauen, sozialen Netzwerken, generell in funktionierenden Gemeinschaften und ist unerlässlich für eine stabile liberale Demokratie.

³⁹ Vgl. Axelrod (1984), auf den diese Strategie zurückgeht, für ein Beispiel in der Verhandlungsführung, Saner (1997), S. 100ff., und für die Auflösung des Verhandlungsdilemmas Lax und Sebenius (1986). Ein wesentliches Element dieser Strategie besteht in der Bereitschaft, in der ersten Runde zu kooperieren und dadurch die Ausbeutung durch den Gegner zu riskieren. Wird dieses konzessive Verhalten von der anderen Partei ausgebeutet, so ist in der nächsten Runde Vergeltung das angezeigte Verhalten, um danach wieder zur Kooperation zurückzukehren.

⁴⁰ Hauser (2002) merkt hierzu allerdings kritisch an, dass damit das Verhandlungsdilemma, das ein Problem mangelnden Informationsaustausches ist, durch Austausch eben dieser blockierten Informationen gelöst werden soll.

⁴¹ Vgl. Hauser (2002), S. 144ff.

⁴² Vgl. zu weiteren Abgrenzungen des Sozialkapitals auch OECD (2001) sowie die Arbeiten von Fukuyama (1995) und Putnam (1993) und Coleman (1988), auf den der Begriff des Sozialkapitals zurückgeht. In der Definition von Fukuyama (1999) sind Vertrauen, Netzwerke, funktionierende Staatensysteme etc. Ergebnis des Sozialkapitals, sie konstituieren jedoch nicht selber Sozialkapital. Vgl. zu den weiteren Ausführungen dieses Abschnitts ebenfalls Fukuyama (1999).

Sozialkapital ist stark verbunden mit Externalitäten, positiven, aber auch negativen. Wenn Sozialkapital gemessen wird, ist es daher entscheidend, den Nettonutzen der hervorgerufenen Externalitäten zu betrachten. Ein Konzept, sich dieser Frage anzunähern, ist der „Radius des Vertrauens“. Alle Gruppen, welche Sozialkapital kreieren, haben einen gewissen Vertrauensradius, d.h. den Kreis der Personen, zwischen denen kooperative Normen bestehen. Wenn das Sozialkapital einer Gruppe eine positive Externalität hervorruft, dann ist der Vertrauensradius grösser als die Gruppe selber. Eine moderne Gesellschaft kann in dieser Definition als eine Reihe von konzentrischen und überlappenden Vertrauensradien angesehen werden. Gruppensolidarität in menschlichen Gemeinschaften wird aber oft auch auf Kosten der Feindschaft gegenüber Nicht-Gruppenmitgliedern erkaufte. Strenge moralische Bindungen innerhalb einer Gruppe können in gewissen Fällen dazu führen, dass ein Graben zwischen der Gruppe und der übrigen Gesellschaft entsteht, womit das Vertrauen gegenüber Nicht-Mitgliedern sinkt und damit die Möglichkeit, effizient zusammenzuarbeiten. In dieser Situation ist das Sozialkapital mit negativen Externalitäten verbunden⁴³.

Wenn man Sozialkapital als eine informelle Norm definiert, die Kooperation bewirkt, dann kann die Erklärung, woher Sozialkapital kommt, aus der Spieltheorie abgeleitet werden. Sozialkapital entsteht spontan als Ergebnis wiederholter Gefangenendilemma-Spiele. Die bereits in Abschnitt 2.2.5 angesprochene tit-for-tat-Strategie (Kooperation wird mit Kooperation vergolten, Vertrauensbruch mit Vertrauensbruch) führt zu einem kooperativen Ergebnis. Kooperative Normen entstehen folglich als Ergebnis wiederholter gesellschaftlicher Interaktion⁴⁴.

Der Staat kann wesentlich dazu beitragen, Sozialkapital zu fördern. In einem stabilen Umfeld für soziale Interaktionen und mit klaren Verfügungsrechten entsteht Vertrauen als ein Ergebnis iterativer Interaktionen rationaler Individuen. Entsprechend kann der Staat auch einen negativen Einfluss auf das Sozialkapital haben, wenn er zu viel reguliert, anstatt es der Kooperation zwischen den Individuen zu überlassen.

⁴³ Ein gutes Beispiel für die positiven wie negativen Externalitäten von Sozialkapital ist die italienische Mafia. Für die Gruppe selber schafft sie eindeutig positive Externalitäten, die auf einer starken Bindung durch Vertrauen basieren. Die negativen Externalitäten für alle Nicht-Gruppenmitglieder, d.h. die italienische Gesellschaft, überwiegen jedoch eindeutig.

⁴⁴ Dennoch sind die Erklärungsansätze für Sozialkapital begrenzt. Denn in einer Reihe von Fällen entsteht Sozialkapital durch die bedingungslose Unterwerfung einzelner Individuen z.B. unter eine religiöse Gruppe, ein Verhalten, das mit den ökonomischen Rationalitätskriterien nicht mehr erklärt werden kann.

Vertrauen senkt die Transaktionskosten bei der Lösung von Problemen im Umweltschutz. Die kollektive Aufgabe zur Abstimmung zwischen Schutz und Nutzung lässt sich mit einem hohen Sozialkapital in diesem Bereich leichter lösen. Die Abstimmung der verschiedenen Interessen, basierend auf einem überlappenden Radius des Vertrauens, führt eher zu effizienten Lösungen nach Mass als dies bei von aussen aufgezwungenen gesetzlichen Regelungen der Fall wäre⁴⁵.

2.3 Zusammenfassung: Mögliche Vorteile von Verhandlungen bei Umweltkonflikten

Die Bewahrung der alpinen Landschaften und Lebensräume stellt einen Wert dar, an dem jeder und jede frei partizipieren kann; es handelt sich um ein öffentliches Gut. Das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt versagt, die alpinen Umweltgüter im gesamtwirtschaftlichen Sinne optimal zu nutzen bzw. zu schützen. Daher kann die Nutzung der alpinen Landschaften nicht der Disposition der einzelnen Interessen überlassen werden, sondern es braucht staatliche Eingriffe, um eine aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffiziente Übernutzung der alpinen Landschaften und Lebensräume zu verhindern. Mit den verschiedenen staatlichen Entscheiden in der Raumordnungspolitik wird versucht, Schutz und Nutzung alpiner Landschaften und Lebensräume aufeinander abzustimmen. Aus mehreren Gründen (unvollständige Information, Prinzipal-Agent-Verhältnis, Stimmentausch) sind die Ergebnisse der staatlichen Eingriffe jedoch ebenfalls nicht effizient.

Verhandlungen können zwar nicht allein zu einer volkswirtschaftlich effizienten Abstimmung der verschiedenen Interessen führen. In einer Welt, in der die staatlichen Entscheide durch unvollständige Information und nicht überprüfbaren Entscheidungsspielraum der staatlichen Behörden geprägt sind, können sie jedoch durch die dezentrale Auseinandersetzung zwischen den direkt betroffenen Parteien eine Optimierung in der Abstimmung der Nutzungs- und Schutzinteressen herbeiführen.

Das Coase-Theorem argumentiert in seiner reinen Form, dass unabhängig von der ursprünglichen Zuteilung der Verfügungsrechte Verhandlungen in der Lage sind, die verschiedenen Interessen optimal aufeinander abzustimmen. In der Realität

⁴⁵ Vgl. Birchmeier (2002), S. 55.

erweisen sich die Voraussetzungen für die Erfüllung dieses Theorems als unhaltbar. Wesentlich bleibt jedoch die ursprüngliche Aussage von Coase selber, dass jede Entscheidung um Schutz und Nutzung einer knappen Ressource Opportunitätskosten herbeiruft, die zu berücksichtigen sind. Gewissermassen im Umkehrschluss lassen sich zudem aus den Bedingungen für das Funktionieren des Coase-Theorems eine Reihe von Kriterien ableiten, die als Beurteilung herangezogen werden können, ob Verhandlungen eine Effizienzsteigerung in der Auseinandersetzung um Nutzungs- und Schutzinteressen versprechen:

- Die Auseinandersetzungen müssen verhandelbar sein. Übertragen auf die Abbildungen dieses Abschnitts müssen die Parteien die Möglichkeit haben, sich im Prinzip im Schnittpunkt zwischen Grenzschadens- und Grenzvermeidungskostenkurve zu treffen. Dies bedeutet auch, dass Tauschmöglichkeiten zwischen den Parteien bestehen müssen. Bei grundsätzlich unvereinbaren Positionen werden die Kosten von der einen Partei als so hoch eingeschätzt, dass es keine Abwägung, sondern nur die „Nulllösung“ gibt⁴⁶.
- Die Interessen für das öffentliche Gut „Schutz“ müssen sich ausreichend bündeln lassen. Die Umweltschutzorganisationen müssen die Präferenzen der Bevölkerung für Schutz in den Verhandlungen adäquat vertreten und wiedergeben können.
- Die Transaktionskosten müssen niedrig gehalten werden können (d.h. unter dem Effizienzgewinn aus den Verhandlungen liegen). Verhandlungen sind alternativen Verfahren zur Konfliktregelung überlegen, wenn bei gleichen Transaktionskosten ein effizienteres Ergebnis oder das gleiche Ergebnis zu tieferen Einigungskosten erzielt wird.

Schliesslich fördert das Vorhandensein von Sozialkapital Faktoren wie Vertrauen und Netzwerke und erleichtert die Abstimmung zwischen den Parteien.

⁴⁶ Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass nicht alles, was am Anfang als basic principle auftaucht, effektiv ein basic principle und damit nicht verhandelbar ist. Gerade das Erkennen neuer Optionen kann hier helfen. Wenn jedoch fundamentale Wertekonflikte bestehen (vgl. auch Kapitel 5), ist eine Einigung nicht möglich.

2.4 Besonderheiten und Probleme aufgrund von Verhandlungen um das öffentliche Gut „alpine Landschaften“

Da es sich auf Seiten der Umweltgüter um die Vertretung der Interessen öffentlicher Güter mit einem grossen Kreis an Nutznießern handelt, müssen die Interessen zum Schutz dieses Gutes gebündelt und einem Agenten übertragen werden, der diese Interessen in Verhandlungen adäquat einbringt. Die Aufgabe, die verschiedenen Interessen zum Schutz alpiner Landschaften in Verhandlungen zu vertreten, übernehmen in der Regel Umweltschutzorganisationen.

In diesen Verhandlungen treten jedoch eine Reihe von Problemen auf, die zum überwiegenden Teil darauf zurückzuführen sind, dass die alpinen Landschaften öffentliche Güter sind. Diese Besonderheiten und Probleme in Verhandlungen um das öffentliche Gut „alpine Landschaften“ sollen im Folgenden näher beleuchtet werden. Dabei sei darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden Ausführungen eine rein ökonomische Analyse sind und keine Wertungen enthalten. Umweltschutzorganisationen oder Bauherrschaft verhalten sich nicht „gut“ oder „schlecht“, sondern sie verhalten sich rational innerhalb der ihnen gegebenen Rahmenbedingungen. Daraus resultierende Ineffizienzen sind nicht durch das Verhalten einzelner Personen oder Verbände, sondern durch veränderte Rahmenbedingungen zu beseitigen (diese werden in Kapitel 7 aufgezeigt).

2.4.1 Der Wert der Umweltressource ist nicht bekannt

Die Vertreter der Schutzseite können den genauen volkswirtschaftlichen Wert der zu verhandelnden Ressource nicht kennen, insbesondere wenn neben dem Nutzungswert noch weitere Werte (Options-, Existenz-, Vermächtniswert) relevant sind. Damit können die Vertreter der Umweltseite zwangsläufig nicht exakt wissen, worüber sie genau verhandeln müssen und spiegelbildlich nicht, in welcher Höhe Nutzungsverzichte anfallen, die abzugelten wären. Es besteht also ein grundsätzliches Informationsproblem. Besonders schwer wiegt in diesem Zusammenhang, dass Fehlentscheidungen oftmals irreversibel sind⁴⁷.

⁴⁷ Den Vergleich zur Dimension eines volkswirtschaftlichen Fehlentscheids bei einer Verhandlung um private Güter (namentlich bei arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen) beschreiben Susskind und Secunda (1998) wie folgt: „In labour management disputes, the concept of irreversible effects is relative

Aufgrund der fehlenden Kenntnis über den volkswirtschaftlichen Wert der Ressource als Verhandlungsgegenstand legen die Umweltschutzorganisationen jenen Wert zugrunde, den sie als Individuen der Ressource Umwelt zumessen. Dieser ist jedoch in vielen Fällen höher als jener des „Medianbürgers“ einer Gesellschaft. Die Vertreter der Umweltschutzorganisationen überschätzen in diesem Fall den wahren volkswirtschaftlichen Wert der betreffenden Umweltgüter. Damit können zwischen den Parteien unüberbrückbare Wertekonflikte entstehen, wie sie in umwelt- und baurechtlichen Konflikten oft anzutreffen sind⁴⁸ und die eine Lösung verhindern, weil die Werte für die Umweltvertreter nicht verhandelbar sind, obwohl aus volkswirtschaftlicher Sicht die Grundpositionen doch noch vereinbar gewesen wären.

2.4.2 Abschottung und Groupthink

„Groupthink“ beschreibt die Tendenz einer Gruppe, zugunsten von Harmonie und Konsens auf eine selbstkritische Prüfung der Entscheidungen zu verzichten⁴⁹. Die Gruppenmitglieder wähnen sich im Besitz von Wahrheit und Moral und lassen abweichende Problemsichtweisen nicht zu. Die Trennung in den Ansichten zwischen „Denen“ und „Uns“ führt zu einem Graben zwischen der Gruppe – genauer gesagt der Führungsleitung – und anderen gesellschaftlichen Gruppen. Anstatt Vertrauen und Kooperation entsteht Misstrauen gegenüber Andersdenkenden und Misstrauen gegenüber jenen Gruppenmitgliedern, die neue Ideen einbringen, welche bestehende Entscheidungen und Grundwerte der Gruppe in Frage stellen würden.

Innerhalb der Umweltschutzorganisationen können so „nutzungsfreundliche“ Vorschläge als Verrat empfunden und folglich abgelehnt oder überhaupt nicht artikuliert werden. Im umgekehrten Sinn können Mitglieder der Projektträgergruppe der gleichen „Groupthink“-Dynamik unterliegen und jegliche „umweltfreundliche“ Lösung, die eine Infragestellung der Gruppendoktrin bedeuten würde, sofort unterbinden.

(i.e. a disastrous strike or settlement causes a company to leave the state, drive the company to bankruptcy, etc.). But companies can be reorganized or be sold, jobs can be absorbed by other businesses; nearly all of these effects can be reversed. On the other hand, an environmental dispute may involve truly irreversible effects: habitat destruction, pollution of potable drinking water, species extinction...“), (S. 29).

⁴⁸ Neff (2001), S. 387.

⁴⁹ Das Phänomen wurde erstmals von Janis (1972) beschrieben. Vgl. auch Saner (1997), S. 191ff.

2.4.3 Das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Organisation und Mitgliedern

Die Prinzipal-Agent-Beziehung ist dadurch gekennzeichnet, dass im Rahmen eines Vertrages ein Auftraggeber (der Prinzipal) einen Auftragnehmer (den Agenten) beauftragt, zu seinen (des Prinzipals) Gunsten eine Tätigkeit durchzuführen, wobei er einen Teil der Entscheidungsfindung an den Agenten überträgt⁵⁰. Verträge, welche die Delegation von Entscheidungen enthalten, sind ein Bestandteil des täglichen Wirtschaftslebens zwischen Kapitalgeber und Manager und bestehen auch in einer Fülle weiterer Situationen, unter anderem zwischen den Mitgliedern einer Non-Profit-Organisation und der Geschäftsführung.

Das Problem ist nun, dass der Prinzipal die Tätigkeit des Agenten nicht oder nur unvollständig beobachten kann⁵¹. Der Agent seinerseits richtet seine Aktivitäten primär nach seinen eigenen Interessen aus, d.h. er versucht, vor allem seinen eigenen Nutzen zu maximieren, nicht jenen des Prinzipals. Inwieweit der Prinzipal den Agenten dazu bewegen kann, im Interesse des Auftraggebers zu handeln, hängt von den Kosten und den Erträgen der Informationsbeschaffung und der Durchsetzung der Interessen ab. Sind die Kosten für den Prinzipal hoch und der Ertrag gleichzeitig gering, werden die Interessen des Prinzipals nur schlecht berücksichtigt werden können⁵².

Auch in Umweltschutzorganisationen als Non-Profit-Organisationen tritt das Prinzipal-Agent-Problem auf:

- Das Ziel der Organisationen und damit die Aktivitäten der Manager der Organisation sind relativ grob umschrieben. Die Kontrolle des Ergebnisses (der output) ist zudem bei einer Non-Profit-Organisation wesentlich schwieriger als bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen. Daher werden die Organisationen

⁵⁰ Jensen und Meckling (1976), S. 308.

⁵¹ Technisch gesprochen handelt es sich um eine asymmetrische Information nach Vertragsschluss (vgl. Richter und Furubotn, 1999, S. 163). Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die ökonomische Theorie das im folgenden beschriebene eigennützige Verhalten nicht moralisch bewertet. Manager und Geschäftsführer, welche ihre eigenen Interessen verfolgen, handeln nicht verwerflich, sondern ökonomisch rational.

⁵² Anzumerken ist, dass die Prinzipal-Agent-Frage bei Verhandlungen nicht nur auftritt, wenn es sich um Verhandlungen um ein öffentliches Gut handelt. Sobald die betroffenen Parteien nicht direkt verhandeln, sondern einen Agenten einschalten, stellt sich die Frage, wie viel Entscheidungsfreiheit dieser erhalten soll und wie sichergestellt werden kann, dass das Ergebnis auch im Sinne des Prinzipals verhandelt wurde (siehe ausführlich hierzu Mnookin und Susskind, 1999).

an ihren Aktivitäten beurteilt: Was wurde unternommen, um die Umwelt zu schützen? Wie viele Einsprachen und Beschwerden wurden gemacht? etc. Ob diese Aktivitäten zum bestmöglichen Ergebnis geführt haben, wird nicht kontrolliert.

- Die Kosten der Kontrolle sind für die Agenten, d.h. die Mitglieder, hoch. Dies ergibt sich zunächst aus der beschriebenen Schwierigkeit, die Leistung überhaupt bewerten zu können. Des Weiteren kann gezeigt werden, dass die Kontrollmöglichkeiten, die für ein privatwirtschaftlich arbeitendes Unternehmen gelten, bei Non-Profit-Organisationen versagen⁵³.

Da das Ergebnis der Kontrolle der Agenten ein öffentliches Gut ist, besteht für die Mitglieder kein Anreiz, Unzufriedenheit direkt zu äussern. Die Kritik der Mitglieder wird sich also in erster Linie durch Abwanderung manifestieren⁵⁴. Damit erhalten die Agenten auch kein Feedback durch die Prinzipale. Fehlentscheide werden erst sichtbar, wenn Mitglieder in grösserem Umfang die Organisation verlassen.

Da das Prinzipal-Agent-Problem ursprünglich für private Unternehmen beschrieben wurde, gilt es natürlich auch für die Seite der Bauherrschaft. So agieren die Manager eines Unternehmens nicht automatisch im Interesse ihrer Prinzipale; nur sind die Anreize grösser, den Agenten zu kontrollieren. Und sobald die Bauherrschaft ihre Interessen via eine Interessenorganisation äussert, gilt das für die Umweltschutzorganisationen beschriebene Prinzipal-Agent-Problem zwischen Funktionären und Mitgliedern spiegelbildlich auch dort.

2.4.4 Unklarer Vertrag zwischen Organisationen und Gesellschaft

Würden die Umweltschutzorganisationen allein mit den finanziellen Mitteln ihrer Mitglieder agieren, so würden die Transaktionskosten, die aufgrund der in Abschnitt 2.4.3 beschriebenen Prinzipal-Agent-Beziehung auftreten, auf den Kreis der

⁵³ In gewinnorientierten Unternehmen besteht die wichtigste Beschränkung des Spielraums des Agenten in der Transferierbarkeit des so genannten Residualeinkommens, d.h. des Gewinns, der an den Prinzipal übergeht. In einer nicht-gewinnorientierten Organisation darf dieser Gewinn – sofern er überhaupt entsteht – hingegen nicht ausgeschüttet werden. Das Residualeinkommen und damit der Nutzen der Kontrolle ist ein Kollektivgut, das allen Mitgliedern zugute kommt. Dies gilt auf für eine Erhöhung der Leistung aufgrund einer Effizienzsteigerung der Aktivitäten. Damit besteht ein geringer Anreiz, die Agenten zu kontrollieren (vgl. auch Blöchliger, 1992, S. 120ff., und Metzler, 1991, S. 33ff.)

⁵⁴ Also ‚exit‘ statt ‚voice‘ (vgl. Hirschmann, 1969).

Manager der Umweltschutzorganisationen und ihrer Mitgliedern beschränkt bleiben. Indem den Umweltschutzorganisationen die Möglichkeit der Intervention durch eigene Rechtsmittel gegeben wird, werden den Umweltschutzorganisationen jedoch implizit auch ‚Aufgaben‘ von aussen übertragen. Das BUWAL sieht im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht die folgenden ‚Aufgaben‘ der Umweltschutzorganisationen⁵⁵:

- Die beschwerdeberechtigten Organisationen agieren als eine Art Vertreter jener Bevölkerungskreise, die zwar an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert, mangels eigener Betroffenheit aber nicht zur Erhebung einer Beschwerde legitimiert sind (S. 10).
- Durch die Intervention der Organisationen erhöht sich die Qualität der Verwaltungsentscheide. In gewissen Fällen übernehmen die Umweltschutzorganisationen Umweltschutzaufgaben, welche die Behörde nicht im geforderten Mass wahrnimmt (S. 21).
- Das Beschwerderecht dient als Kontrollinstrument. Um einen vergleichbaren Überwachungs- und Kontrolleffekt zu erreichen, müsste der Staat seine Kontrollinfrastruktur deutlich ausbauen (S. 23).

Aus diesen Aufgaben lässt sich folgern, dass implizit ein Vertrag zwischen den Organisationen und jenen Bevölkerungskreisen, die an der Erhaltung der natürlichen Umwelt interessiert sind, besteht. Des Weiteren überträgt die Verwaltung den Organisationen implizit Aufgaben, es besteht also auch ein „impliziter Vertrag“ zwischen der Verwaltung und den Organisationen: Die Umweltschutzorganisationen sollen bei der Abstimmung der Interessen die Ausgestaltung der rechtliche Spielräume im Sinne der Umwelt vertreten. Sie werden auf diese Weise zu Interpreten des Vollzugs der Umweltschutzgesetzgebung und – wo Recht verletzt wird – zu „Kontrolleuren“ des Vollzugs. Für Verhandlungen ist insbesondere die Rolle der Umweltschutzorganisationen bei der Ausgestaltung der rechtlichen Spielräume im Sinne der Umwelt von Interesse. So wird beispielsweise das Aushandeln der zulässigen Zahl an Parkplätzen bei umweltbelastenden Grosseinrichtungen zum Teil der beschwerdeführenden Organisation überlassen.

⁵⁵ BUWAL (2000).

Diese „Delegation“ von Aufgaben wird allerdings nicht von allen unterstützt, insbesondere seitens der Wirtschaftsvertreter wird das Verbandsbeschwerderecht der Umweltschutzorganisationen kritisiert:

„Mit dem Verbandsbeschwerderecht bleibt die Wahrung öffentlicher Interessen nicht den durch Verfassung und Gesetz berufenen Instanzen (einschliesslich des Souveräns) vorbehalten, sondern wird zusätzlich privatrechtlichen Vereinigungen und Stiftungen anvertraut. Diese rücken damit in eine verfassungsrechtlich problematische Sonderstellung auf. Die Beschwerdeexperten einzelner Verbände sind von dieser Sonderstellung mittlerweile so überzeugt, dass sie im ‚offiziellen‘ Schriftverkehr eine verwaltungsrechtliche behördliche Sprache führen“⁵⁶.

Die implizite und damit unklare Übertragung von Aufgaben an die Umweltverbände ist letztlich Dreh- und Angelpunkt der gegenwärtigen Auseinandersetzung um das Verbandsbeschwerderecht, denn geht es um die grundsätzliche Frage, welche Rolle die Umweltschutzorganisationen in Zukunft in der schweizerischen Umweltpolitik spielen sollen.

Wie theoretisch gezeigt, ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, das Aushandeln gewisser dezentraler Entscheide an die Umweltschutzorganisationen zu delegieren. Diese Aufgabe muss jedoch gesellschaftlich legitimiert und insbesondere auch klar umschrieben sein. Nur auf diese Weise kann der Prinzipal (die am Umweltschutz interessierte Bevölkerung sowie die Verwaltung) den Agenten (die Umweltschutzorganisationen) auch „kontrollieren“.

2.4.5 Kreis der Nutzniesser kann nicht zur Finanzierung herangezogen werden

Sollen Verhandlungen effizient sein, so ist der Kreis der Nutzniesser der Massnahme zur Finanzierung heranzuziehen. Die Umweltschutzorganisationen vertreten nun zwar die Interessen, können die Nutzniesser jedoch nicht zur Finanzierung heranziehen. Denn der Umweltnutzen der Aktivitäten der Umweltschutzorganisationen kommt einem weiten Kreis von Personen zu, unabhängig davon, welchen Beitrag sie zur Finanzierung leisten.

⁵⁶ Rentsch (2003), S. 182.

In einer grundsätzlichen Abgrenzung lassen sich drei Kreise von Nutznießern identifizieren, die in Abbildung 7 dargestellt sind.

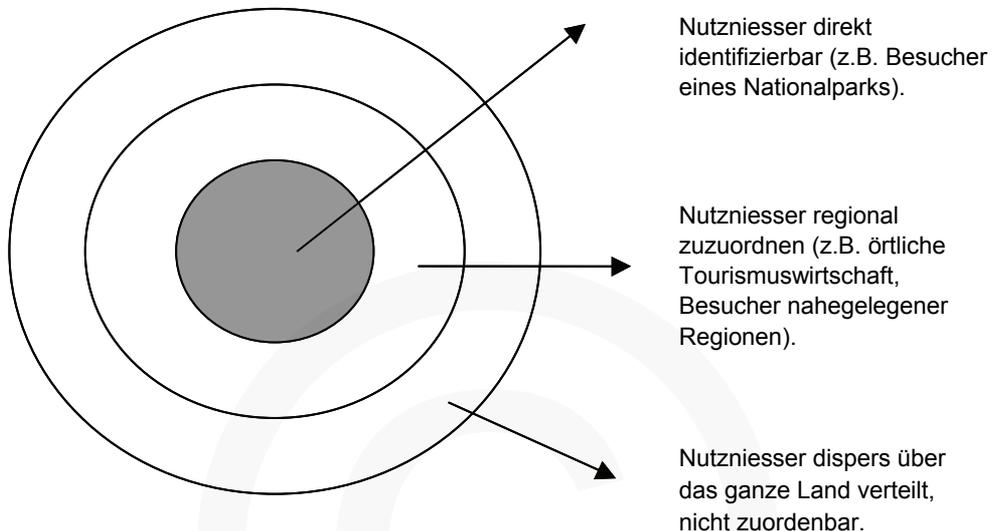


Abbildung 7: Kreise der Nutznießer alpiner Umweltgüter

a) Die Nutznießer sind direkt zuordenbar. Dies ist der Fall, wenn die Nutznießer eines Umweltgutes dieses direkt konsumieren. Klassisches Beispiel sind die Besucher eines örtlich klar abgegrenzten Umweltgutes in Form eines Nationalparks.

b) Die Nutznießer sind regional zuzuordnen. Der Kreis der regionalen Nutznießer kann beispielsweise bei einem Naherholungsgebiet relativ gut bestimmt werden. Gewisse Destinationen in agglomerationsnahen alpinen Regionen weisen diese Charakteristika auf⁵⁷. Der Kreis der regionalen Nutznießer lässt sich auch dann – weitgehend – bestimmen, wenn Umweltmerkmale einer alpinen Region gezielt touristisch vermarktet werden und die Besucher der betreffenden Region hauptsächlich aufgrund dieser Umweltmerkmale die Region aufsuchen.

⁵⁷ Zu denken ist an den Rigi oder an gewisse Destinationen im Kanton Luzern.

c) Die Nutzniesser sind dispers verteilt und nicht eindeutig identifizierbar. Dies ist der häufigste Fall. Zentral ist zudem, dass selbst bei einer vordergründig klaren Zuordnung der Nutzniesser wie in Fall a) und b) beschrieben nicht alle Nutzniesser erfasst werden. Denn eine klare Identifikation der Nutzniesser ist nur beim Konsum der Erlebniswerte möglich. Sobald Existenz-, Vermächtnis- oder Optionswert betroffen sind, ist der Kreis der Nutzniesser des betreffenden Umweltgutes immer dispers. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Die Besucher des inzwischen als UNESCO-Welterbe aufgenommenen Aletschgletschers sind relativ gut identifizierbar und damit der Kreis der Nutzniesser. Es handelt sich jedoch nur um die Nutzniesser des Erlebniswertes. Daneben stiftet die reine Tatsache der Unterschutzstellung des Gebietes sowie die mögliche Option eines Besuchs einen Nutzen, dessen Nutzniesser nicht direkt erfasst werden können. Dies gilt auch für klar abgegrenzte Gebiete wie einen Nationalpark, für den – zumindest theoretisch – Eintrittsgebühren erhoben werden können⁵⁸.

2.4.6 Das Problem der Tauschgegenstände

Treffen bei alpinen Landschaften Nutzungs- auf Schutzinteressen, so kommen die Bestimmungen des NHG zum Einsatz, welches festlegt, dass bei einer Beeinträchtigung der schutzwürdigen Lebensräume durch technische Eingriffe der Verursacher den bestmöglichen Schutz, die Wiederherstellung oder ansonst angemessenen Ersatz leisten muss⁵⁹. Spiegelbildlich gilt, dass die von Schutzmassnahmen betroffenen Grundeigentümer Anspruch auf finanzielle Abgeltung haben. Schutzmassnahmen aufgrund privater Bestrebungen (etwa die Schaffung eines neuen Regionalparks aufgrund der Bemühungen von Umweltschutzorganisationen) sind zwar nicht vom Gesetz geregelt⁶⁰. Faktisch werden sie sich jedoch ebenfalls nur realisieren lassen, wenn die dadurch nachteilig Betroffenen adäquat abgegolten werden können.

⁵⁸ Diese Argumentation geht auf Weisbrod (1964) zurück. Er argumentierte am Beispiel eines amerikanischen Nationalparks, der aufgrund mangelnder Erträge aus Eintrittsgebühren von der Schliessung bedroht war, dass diese privaten Erträge nicht der Massstab zur Messung des Nutzens des Parks sein könnten, weil es auch Konsumenten gäbe, die heute bereit wären, einen Betrag zu zahlen, um den Park einmal in Zukunft zu besuchen (Option).

⁵⁹ Art. 18 Abs.1ter NHG.

⁶⁰ Was naheliegend ist, da es sich um private Bestrebungen und nicht um einen hoheitlichen Akt handelt.

Ausgleichszahlungen, welche nutzungsinteressierte Bauherren zu leisten haben, gehen in die wirtschaftlichen Überlegungen als Kostenfaktor ein und werden von den Bauherren selber getragen. Die Umweltschutzorganisationen haben jedoch spiegelbildlich keine entsprechenden Mittel für Abgeltungszahlungen von Nutzungsverzichten, da sie die Nutzniesser nicht zur Finanzierung heranziehen können.

Damit haben die Umweltschutzorganisationen nur eingeschränkt jenen Tauschgegenstand zur Verfügung, der in privaten Verhandlungen zum Einsatz kommt, nämlich finanzielle Kompensationen. Als Tauschgegenstand steht den Umweltschutzorganisationen – bis auf wenige Ausnahmen – nur die Zeit zur Verfügung, d.h. sie können als Gegenleistung der Bauherrschaft lediglich eine Beschleunigung des (modifizierten) Bauprojektes anbieten. Eine solche Verhandlungskonstellation macht es jedoch schwierig, ein volkswirtschaftlich effizientes Ergebnis zu erzielen und führt zu mehreren Problemen, die miteinander verbunden sind⁶¹:

Problematische Nutzen-Kostenabwägung: Angenommen, eine Umweltschutzorganisation interveniert bei einem Bauvorhaben, z.B. der Erweiterung eines Skiliftes, und verlangt umfangreiche Baumassnahmen zur ökologischen Optimierung. Der Investor wird in dieser Situation seinen Nutzen maximieren, wenn die Kosten infolge Projektoptimierung geringer sind als die Zeiteinsparungen durch einen beschleunigten Ablauf. In Verhandlungen zwischen privaten Investoren würde nun die andere Partei die gleichen Überlegungen machen: Wie hoch ist mein Nutzen und welche Kosten entstehen mir. Diese Nutzen-Kostenabwägungen beider Parteien sind die Basis für die effiziente Abstimmung der Interessen, wie sie in Abschnitt 2.1. dargelegt wurden. Für die Umweltschutzorganisationen sieht die Optimierung hingegen anders aus. Der Zeitfaktor als Tauschgegenstand führt für die Umweltschutzorganisationen im einzelnen Fall nicht zu (Opportunitäts-)kosten. Den Zeitverlust, den sie einer Partei verursachen, hat keinen Einfluss auf den Zeitverlust, den sie einer anderen Partei verursachen. Faktisch tragen die Umweltschutzorganisationen damit nur die direkt entstehenden Kosten der Verhandlungen und möglicher Gerichtsverfahren. Dies kann in der theoretischen volkswirtschaftlichen Analyse zu einem „zu viel“ an Interventionen führen. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Aussage nur für die Analyse der unterschiedlichen Tauschmöglichkeiten gilt und sich aus dieser Partialbetrachtung nicht einfach die

⁶¹ Vgl. für die verhandlungstheoretische Analyse des Einflusses des Zeitfaktors auf den Verhandlungsverlauf auch Abschnitt 4.3.2

Folgerung ableiten lässt, dass den Umweltschutzorganisationen ihre Interventionsmöglichkeiten entzogen werden sollten. Denn gleichzeitig besteht ja aufgrund des öffentlichen Gut-Charakters der alpinen Landschaften tendenziell ein „zu wenig“ an Interventionen zugunsten des Schutzes dieser Landschaften, ein Ungleichgewicht, dem die Organisationen entgegenwirken.

Unklare politische Opportunitätskosten: Die Umweltschutzorganisationen müssen zwar nicht ihr „Zeitbudget“ in dem Sinne optimieren, wie dies mit einem finanziellen Budget der Fall wäre. Die Optimierung erfolgt jedoch über die politischen Kosten. Setzen die Umweltschutzorganisationen die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel zu häufig ein, so wächst der politische Widerstand gegen die den Organisationen zugestandenen rechtlichen Möglichkeiten/Tauschwerten, es bestehen somit politische Opportunitätskosten. Da aber nicht klar definiert ist, welches Verhalten von den Umweltschutzorganisationen erwartet wird (vgl. Abschnitt 2.4.4), kann hier allenfalls eine vage Optimierung vorgenommen werden.

Organisationen können nicht über ihre effektiven Anliegen verhandeln: Mit der Zeit als Tauschgegenstand können die Umweltschutzorganisationen nicht zwingend über das verhandeln, was ihr effektives Anliegen ist. Problematisch ist dies insbesondere, wenn die Umweltschutzorganisationen grundsätzlich gegen ein Projekt eingestellt sind. Würden die betreffenden Umweltschutzorganisationen über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, so könnten sie die Bauherrschaft kompensieren. Da ihnen jedoch nur der Zeitfaktor zur Verfügung steht, müssen sie versuchen, das Verfahren so lange hinauszuzögern, bis der anderen Seite der „finanzielle Atem ausgeht“. Generell führt die Tatsache, dass die Umweltschutzorganisationen nur „Zeit gegen Zugeständnisse“ tauschen können, die Organisationen zwangsläufig in eine „Verweigerungshaltung“, die ihnen dann vorgeworfen wird.

2.4.7 Zusammenfassung: Probleme von Verhandlungen um öffentliche Umweltgüter

Im Gegensatz zu privaten Verhandlungen, bei denen Nutzen und Kosten eines Entscheids klar und unmittelbar bei beiden Seiten ins wirtschaftliche Kalkül eingehen, sind die Verhandlungspositionen und -möglichkeiten bei Verhandlungen zwischen Vertretern eines privaten und Vertretern eines öffentlichen Gutes auf Seiten

letzterer von Faktoren geprägt, die eine direkte Kosten-Nutzenabwägung im volkswirtschaftlichen Sinn nur bedingt zulassen. Im Einzelnen entstehen folgende Probleme:

- Die Organisationen vertreten nicht automatisch den volkswirtschaftlichen Wert der Natur- und Landschaftsgüter, sondern in erster Linie jenen Wert, den sie selber diesen beimessen. Werden die Organisationen als Vertreter aller, die von Schutzinteressen profitieren, verstanden, so besteht ein Bias zugunsten einer Überbewertung der Natur- und Landschaftsgüter. Damit kann es zu Wertekonflikten kommen, die Verhandlungslösungen verunmöglichen, obwohl sie im volkswirtschaftlichen Interesse wären.
- Der Bias zugunsten von Natur- und Landschaftsschutz innerhalb der Manager der Umweltschutzorganisationen kann zu einem unüberbrückbaren Graben gegenüber Andersdenkenden führen, das Sozialkapital der Gruppe führt dann zu negativen Externalitäten. Spiegelbildlich gilt dies für die Seite der Bauherrschaft.
- Es besteht ein Prinzipal-Agent-Problem zwischen den Mitgliedern der Umweltschutzorganisationen (den Prinzipalen) und den in den Verhandlungen auftretenden Vertretern (den Agenten). Denn erstens ist die Kontrolle des Ergebnisses des Outputs bei Non-Profit-Organisationen schwierig und zweitens lässt sich theoretisch zeigen, dass nur ein begrenzter Anreiz besteht, überhaupt zu kontrollieren. Die Agenten agieren daher nicht unbedingt im Sinne der Prinzipale. Das Prinzipal-Agent-Problem tritt auch auf Seiten der Bauherrschaft auf.
- Verwaltung und Gesellschaft übertragen „implizit“ den Umweltschutzorganisationen Aufgaben zum Schutz der Umwelt. Es ist jedoch gleichzeitig nicht definiert, welches Verhalten von den Umweltschutzorganisationen erwartet wird. Zudem ist die den Organisationen zugesprochene Rolle nach Ansicht gewisser Interessenvertreter nicht politisch legitimiert.
- Die Umweltschutzorganisationen verhandeln im Namen von Nutznießern, die nicht zur Finanzierung herangezogen werden können. Die Umweltschutzorganisationen können deshalb in Verhandlungen in der Regel keine finanziellen Kompensationen, sondern nur Zeitersparnis als Tauschgegenstand anbieten. Dies führt in der partialanalytischen Betrachtung zu ineffizienten Ergebnissen.

2.5 Fazit

Es braucht rechtliche Eingriffe, da es sich bei Natur- und Umweltgütern um öffentliche Güter handelt. Da die staatlichen Entscheide unvollkommen sind, ist es zweckmässig, Nutzung und Schutz nicht abschliessend zu regeln, sondern gewisse Entscheide der dezentralen Auseinandersetzung zwischen den Parteien zu überlassen. Da es sich auf Seiten der Umweltgüter um die Vertretung der Interessen öffentlicher Güter mit einem grossen Kreis an Nutzniessern handelt, benötigt es einen Agenten, der diese Interessen wahrnimmt. Umweltschutzorganisationen können aufgrund ihres fachlichen Wissens diese Aufgabe übernehmen.

Innerhalb der derzeitigen Rahmenbedingungen ist es jedoch schwierig, Verhandlungen im volkswirtschaftlich effizienten Sinn zu führen. Hauptproblem ist, dass die Umweltschutzorganisationen kein klares Mandat von Politik, Gesellschaft und Verwaltung haben, welche Rolle ihnen eigentlich zuteil wird, und dass die den Organisationen zur Verfügung stehenden Tauschmöglichkeiten nicht geeignet sind, ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ergebnis herbeizuführen.

Daraus kann nun aber nicht einfach die Folgerung gezogen werden, den Umweltschutzorganisationen seien ihre Interventionsmöglichkeiten zu entziehen. Denn die Frage, in welcher Art und in welchem Umfang Umweltschutzorganisationen bei Nutzungs- und Schutzkonflikten im alpinen Raum intervenieren können sollen und welche Verhandlungsposition sie erhalten sollen, berührt zwei gesellschaftliche Grundsatzfragen:

- In welchem Umfang möchte eine Gesellschaft die alpinen Landschaften schützen?
- Wer hat die Verfügungsrechte über die alpinen Landschaften und muss daher für den Nutzungsverzicht abgegolten werden?

Diese zwei Grundsatzfragen müssen in jeder Diskussion um Nutzungs- und Schutzkonflikte am Anfang stehen. Die Verfahren bauen auf diesem Fundament auf.



3 Die Abstimmung von Nutzungsinteressen in alpinen Regionen: Mögliche Ansätze aus rechtlicher Sicht

3.1 Rechtliche Auswertung der ökonomischen Analyse

Die ökonomischen Kriterien, wie sie im Hinblick auf das Ziel der Vermeidung von Ineffizienz bei der Nutzung von Umweltgütern im vorangehenden Kapitel beschrieben wurden, finden in den rechtlichen Strukturen gewisse Parallelen.

So entspricht es dem Charakter von Natur und Umwelt als *öffentlichen Gütern*, dass auch die rechtliche Verfügungsmacht über diese Güter nicht vollumfänglich privatisiert ist, sondern die zivilrechtlichen Eigentums- und Nutzungsrechte nur unter dem Vorbehalt des erfolgreichen Durchlaufens staatlicher Verfahren ausgeübt werden können. In diesen Verfahren ist „der Staat“ verpflichtet, auch möglichen Gegenstimmen Gehör zu verschaffen, um die öffentlichen Interessen optimal verwirklichen zu können.

Es stehen sich also bei der Frage nach der zulässigen Nutzung oder auch der zulässigen Unterschutzstellung bestimmter räumlicher Gebiete mehrere *Akteure* gegenüber: Die Promotoren, welche ihr Projekt dem erfolgreichen Abschluss zuführen wollen; Gegner dieses Projekts, welche „ideelle Verbandsinteressen“ wahrnehmen; private Gegner, welche persönliche Interessen an der Verhinderung des Projekts haben; staatliche Behörden, welche den Auftrag der *Verwirklichung „des öffentlichen Interesses“* wahrzunehmen haben. Dabei stellen nicht nur die Interessen des Natur- und Umweltschutzes, sondern auch weitere Aspekte der „gemeinsamen Wohlfahrt“, der „nachhaltigen Entwicklung“, des „inneren Zusammenhalts“ und der „kulturellen Vielfalt“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 BV mitzubewägende öffentliche Interessen dar.

Die Konkretisierung divergierender öffentlicher Interessen erfolgt primär auf dem Weg der Gesetzgebung, d.h. durch generell-abstrakten Entscheid des demokratisch legitimierten Organs. Aber auch bei der Anwendung der generell-abstrakten Gesetzesnormen bedarf es im Allgemeinen nochmals einer Interessenabwägung, welche in der individuell-konkreten behördlichen Entscheidung zum Ausdruck kommt. Hier können in unserem föderalistisch organisierten Bundesstaat unterschiedliche Kompetenzebenen aufeinander treffen, z.B. indem der Bund ein eid-

genössisches Gesetz erlässt, welches die Schutzziele definiert; der Vollzug mit den Mitteln der Raumplanung und individuell-konkreter Verwaltungsakte liegt jedoch häufig bei den Kantonen bzw. Gemeinden. „Effiziente“ Zuteilung von Verfügungsrechten sowie Vermeidung ineffizienter Übernutzungen bedeutet in solchen Fällen auch Bedarf nach geeigneten verfahrensrechtlichen Strukturen zur Sicherstellung des „richtigen“ Vollzugs des materiellen Bundesrechts durch Kantone und Gemeinden.

Die Verfügungsmacht auf der untersten föderalistischen Ebene wird also durch Korrekturmöglichkeiten seitens eidgenössischer Behörden begrenzt. Im Vordergrund stehen die Kompetenzen von Bundesrat (Genehmigung kantonaler Richtpläne; Beschwerden im Zusammenhang mit politisch gefärbten Konzessionsentscheiden) und Bundesgericht (Rechtskontrolle), daneben auch die Ämterkonsultation im Sinne der Einbeziehung eidgenössischer Fachstellen ins kantonale Verfahren. Das *Zusammenspiel eidgenössischer und kantonaler Behörden* wirft die Frage nach der Effizienz des zeitlichen und kostenmässigen Aufwandes auf. Erweist sich der Faktor „Zeit“ als hauptsächlicher *Tauschfaktor*, so können namentlich über gesetzliche *Fristenregelungen* (Beschwerdefristen; Fristen für Stellungnahmen von Amtsstellen i.S.v. Art. 12, 13a UVPV) günstigere Rahmenbedingungen geschaffen werden. Befristet werden kann insbesondere auch die Dauer allfälliger Verhandlungsverfahren, wobei angesichts sehr unterschiedlicher möglicher Ausgangslagen eine Befristung durch Vereinbarung unter den Verhandlungspartnern gegenüber einer gesetzlichen Regelung im Vordergrund stehen dürfte. Einen zusätzlichen Beschleunigungseffekt können *Rechtsmittelverzichte* haben, jedoch können sich Probleme ergeben, wenn eine Vielzahl von Akteuren am Verfahren zu beteiligen sind. So werden die Interessen von Natur- und Umweltschutz nicht bloss durch *eine* Organisation wahrgenommen, sondern bereits nach eidgenössischem Recht sind *30 Organisationen* beschwerdelegitimiert, und in kantonalen Verfahren kommen noch die kantonalen Beschwerderechte dazu. Bei kantonalen Projekten sind zudem auch Gemeinden (Art. 50 Abs. 1 BV) und eidgenössische Behörden (Art. 103 lit. b OG) beschwerdelegitimiert. Je grösser die Zahl der einzubindenden Parteien und je divergierender deren Interessen, desto ineffizienter werden tendenziell die Verhandlungen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der rechtlichen Bedeutung des ökonomischen Kriteriums des *Sozialkapitals*. Das Vertrauen, das die verschiedenen beteiligten Akteure einander wechselseitig entgegenbringen und das geeignet ist, langwierige Rechtsmittelverfahren zu verhindern, hängt nicht nur von individuell-persönlichen Faktoren ab, sondern ganz entscheidend auch von dem

vom Recht zur Verfügung gestellten verbindlichen Regelungsrahmen. *Rechtssicherheit* wird in diesem Sinne nicht erst durch den von den Parteien abzuschliessenden *öffentlichrechtlichen Vertrag* geschaffen, sondern bereits durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung, durch Raum- und Sachpläne. Je lockerer die Bindung an das Recht, desto ungewisser ist der Ausgang eines Beschwerdeverfahrens, was sowohl die Verhandlungsbereitschaft fördern als auch die Skepsis gegenüber möglicherweise „unnötigen“ Kompromissen vergrössern kann. Generell ist davon auszugehen, dass das Interesse am Rechtsweg umso geringer ist, je klarer der Misserfolg von vornherein feststeht. Materieller Verhandlungsspielraum und zeitliche/kostenmässige Effizienz stehen insofern in einem gewissen Widerspruch zueinander.

Im Folgenden sollen die hier skizzierten rechtlichen Erwägungen näher untersucht werden.

3.2 Vorbemerkungen zu den zu untersuchenden Rechtsfragen

„Verhandlungen“ im Zusammenhang mit der Planung und Realisierung von Nutzungsprojekten, aber auch von Schutzprojekten im Alpenraum, welche sich durch politische und soziale Polarisierungen, komplexe rechtliche und bürokratische Entscheidungsverfahren, Beteiligung einer Vielzahl von Interessengruppen und Fachexperten kennzeichnen, sind im Rechtsalltag nichts Unbekanntes. Als „Einfallstore“ für die Durchführung solcher Verhandlungen dienen insbesondere die *Beschwerderechte von Umweltschutzorganisationen*, wie sie bei allen UVP-pflichtigen Projekten und bei Bundesaufgaben unter dem Aspekt des Natur- und Heimatschutzes gewährleistet sind⁶². „Verhandlungen“ werden ferner auch im Zusammenhang mit *demokratischen Entscheidungsverfahren*, insbesondere bei der *Erarbeitung pla-*

⁶² Art. 55 USG; Art. 12, 12a NHG; Art. 14 FWG.

nungsrechtlicher Grundlagen, geführt⁶³. Schliesslich bedürfen auch die im *Verfahren der Rechtsetzung durchzuführenden Vernehmlassungen* der Erwähnung⁶⁴.

Die eigentliche Verhandlungsführung ist im positiven Recht nicht geregelt. „Verhandeln“ ist von der Sache her eine „informelle“ Tätigkeit. Das schliesst einen generell-abstrakten rechtlichen Rahmen über die „Eckpunkte“ der Verhandlungsführung allerdings nicht aus⁶⁵. Bleiben Verhandlungslösungen umfassend der freiwilligen Initiative überlassen, so wird nämlich ihre Wirksamkeit fraglich bleiben; häufig werden Aspekte des Zeit- und Kostenaufwandes in den Vordergrund treten und gegen die Durchführung solcher „Verhandlungen“ sprechen, und die Projektträger-schaft mag befürchten, dass Konsensgespräche den aktuellen Bemühungen von Gesetzgeber und Verwaltung um Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren zuwiderlaufen⁶⁶. Auch bei den Vertretern ideeller Interessen mag bei fehlendem rechtlichem Regelungsrahmen der formelle Beschwerdeweg attraktiver erscheinen, da hier klare Ergebnisse zu erwarten sind, deren Verbindlichkeit zulasten der Bauherrschaft ausser Diskussion steht.

Kommt dazu, dass die Einflussmacht in solchen „Verhandlungen“ für die eine oder andere Seite häufig beschränkt ist. Nicht selten geht es nur noch um die Ausgestaltung von Detailfragen, um „Retuschen“ an einem in seinen grossen Linien bereits beschlossenen Projekt; oder aber der politische Widerstand hat sich bereits so sehr gefestigt, dass auch Verhandlungen keine einschneidenden Erfolge mehr erhoffen lassen⁶⁷.

Obwohl also die Freiwilligkeit von Verhandlungsinstrumenten Zweifel an deren Sinn und Zweck wecken mag, ist festzustellen, dass in der Rechtspraxis nicht wenige umstrittene Projekte auf der Grundlage konsensualer Vorverfahren beschlos-

⁶³ Nutzungspläne werden i.d.R. vom kommunalen Parlament erlassen; auch bei Richtplänen ist in einzelnen Kantonen eine Referendumsmöglichkeit gegeben. Vgl. Hänni (2002), S. 137.

⁶⁴ Art. 147 BV; vgl. auch die Verordnung vom 17.6.1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) sowie Art. 39 Abs. 3 USG betr. Anhörung der interessierten Kreise vor Erlass von Verordnungen und bei der Vorbereitung völkerrechtlicher Vereinbarungen auf dem Gebiet des Umweltschutzrechts.

⁶⁵ Vgl. Ritter (1990), S. 69ff. (87ff.).

⁶⁶ Vgl. Pfisterer (1994), 339ff.

⁶⁷ Vgl. z.B. die Botschaft des Bundesrates vom 28.2.2001 zu den beiden Volksinitiativen „Moratorium Plus“ und „Strom ohne Atom“, BBl 2001, 2665 und die Hinweise dort zur Einbeziehung der Bevölkerung ins kernenergierechtliche Rahmenbewilligungsverfahren (S. 2735ff.).

sen wurden⁶⁸. Im Rahmen des vorliegenden Forschungsprojekts soll es daher vor allem auch darum gehen, diese gelebte Rechtspraxis zu untersuchen und der Frage nachzugehen, welches die Gründe für die Durchführung von „Verhandlungen“ bei verschiedenen grösseren Projekten gewesen sein mögen; ob diese „Verhandlungen“ befriedigend abgeschlossen werden konnten; ob die Akzeptanz hinsichtlich der räumlichen und ökologischen Auswirkungen nach Durchführung von „Verhandlungen“ besser war.

Um diese Fragen näher untersuchen zu können, sollen vorab die Rahmenbedingungen der Verhandlungsführung gemäss dem geltenden Recht dargestellt werden. Eine solche Untersuchung der rechtlichen Ausgangslage wird auf den rechtlichen Strukturmerkmalen aufbauen müssen, welche die Prozesse der Entscheidungsfindung lenken. Dabei geht es um Fragen wie *die föderalistische Zuständigkeitsebene* (Bund – Kanton – Gemeinde); um *Organzuständigkeiten* innerhalb der jeweiligen föderalistischen Ebene (Legislative – Exekutive); um den möglichen Zeitpunkt der Aufnahme von Verhandlungsgesprächen im Ablauf der verschiedenen zu durchlaufenden Verfahren (*Sachplanung, Raumplanung* (Richtplan, Nutzungsplan, Sondernutzungsplan) – *gestufte UVP-Verfahren* – evtl. „*strategische Umweltverträglichkeitsprüfung*“ auf der Ebene politischer Pläne und Programme) bis zu den *Einzelbewilligungsverfahren*; um die aktive oder passive Rolle individueller und kollektiver Akteure; um *Funktionen des Gemeinwesens* als staatliche Aufsichtsinstanz einerseits (Erteilung von Bewilligungen oder Konzessionen; Erlass von Plänen und Konzepten) – als möglicher Mitträger des Projekts andererseits (öffentliche Werke; private oder gemischtwirtschaftliche Projekte von massgeblichem öffentlichem Interesse); um *rechtliche Entscheidungsspielräume* und die Zuständigkeit zu deren Wahrnehmung; um mögliche rechtliche Begrenzungen des *finanziellen und zeitlichen Aufwandes*; um Möglichkeiten und Bereitschaft zur *Fixierung verbindlicher Verhandlungsergebnisse*.

Bevor diese Fragenkomplexe anhand einiger ausgewählter Falltypen (Kapitel 6) behandelt werden, soll versucht werden, die allgemeinverbindlichen rechtlichen Rahmenbedingungen noch etwas näher zu konkretisieren.

⁶⁸ Vgl. die Hinweise bei Thomas Pfisterer (2002), S. 169ff. (280ff.), und bei Peter Knoepfel (1995), S. 283ff. (293ff.).

3.3 Bedeutung der föderalistischen und der demokratischen Zuständigkeitsordnung für Gegenstand und Spielraum von Verhandlungen

Projekte, welche die Nutzung des Alpenraums betreffen, berühren in verschiedener Hinsicht Kompetenzen des Bundes, welche für die nachfolgenden Entscheide der lokalen Behörden und für die Projektträgerschaft verbindliche Weichen stellen. So kann der Bund gestützt auf Art. 78 Abs. 3–5 BV Natur- und Landschaftspärke von nationaler Bedeutung schaffen⁶⁹ und Biotope und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung in eidgenössischen Inventaren bezeichnen⁷⁰. Gestützt u.a. auf Art. 87 (der heutigen) BV wurde der Alpen transit-Beschluss (NEAT)⁷¹ erlassen, der konkrete Vorgaben für die Linienführung in den bezeichneten geographischen Räumen liefert, andererseits aber auch verschiedene Varianten offen hält; gestützt auf Art. 83/84 BV entscheidet der Bund über den Ausbau des Nationalstrassennetzes im Alpenraum, wobei eine Erhöhung der Transitstrassenkapazität durch Art. 84 Abs. 3 BV von vornherein ausgeschlossen wird. Bundeskompetenzen gibt es ferner im Bereich der Konzessionierung/Bewilligung von Luftseilbahnen und Skiliften. Einfluss nimmt der Bund auch im Vorfeld der erwähnten Entscheidungsverfahren über seine Instrumente der Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG), insbesondere in den Bereichen Landschaftsschutz oder Verkehr⁷². Umfang und Reichweite der Bundeskompetenzen bzw. der den kantonalen/kommunalen Behörden verbleibenden selbständigen Entscheidungskompetenzen sind je nach Regelungsmaterie von unterschiedlicher Bedeutung. Dies soll anhand der angesprochenen Beispiele im Folgenden näher dargelegt werden.

⁶⁹ Vgl. das Nationalparkgesetz vom 19.12.1980 (SR 454) und zu den Revisionsvorhaben betr. Natur- und Landschaftspärke von nationaler Bedeutung unten Kapitel 6.5.

⁷⁰ Vgl. die Inventare betr. Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Inventar, SR 451.11); betr. Auengebiete (Anhang 1 zur Auenverordnung, SR 451.31); betr. Amphibienlaichgebiete (SR 451.34); betr. Flach-, Hoch- und Übergangsmoore (SR 451.33, 451.32) sowie betr. Moorlandschaften (SR 451.35). Näheres auch unter Kapitel 6.4.

⁷¹ Bundesbeschluss vom 4.10.1991, geändert mit Beschluss vom 20.3.1998 (SR 742.104).

⁷² Landschaftskonzept Schweiz LKS (BBI 1999, 3048); Sachpläne Schiene/öV und Strasse (Konzeptteile), Information und Mitwirkung der Bevölkerung, BBI 2002, 7354.

Natur- und Landschaftsschutz: nationale Inventare und kantonale Richtpläne

Gemäss der geplanten Änderung des NHG im Bereich Natur- und Landschaftspärke von nationaler Bedeutung⁷³ soll der Bund nicht von sich aus aktiv werden, sondern erst auf der Grundlage kantonaler Vorarbeiten, welche in eine mit dem Bund zu schliessende Leistungsvereinbarung mit Globalbeiträgen und der Möglichkeit der Verleihung eines „Parklabels“ münden. Den Kantonen sollen namentlich die Projektierung und die Einbindung regionaler Initiativen in ein kantonales Programm obliegen. Unterstützungsberechtigt sind u.a. Aufwendungen für Infrastrukturanlagen und die Abgeltung von Nutzungsverzichten und -einschränkungen. Den Kantonen obliegt in diesem Sinne die Austragung der sich gegenüberstehenden Interessen in geeigneten Verfahren.

Bei der Erstellung seiner *Inventare der Objekte von nationaler Bedeutung* hat der Bundesrat gemäss Art. 5/Art. 18a Abs. 1 NHG die Kantone „anzuhören“. Im Bereich der erst 1995 ins NHG aufgenommenen Bestimmungen über den Moorlandschaftsschutz gehen die Mitwirkungsrechte der Kantone über eine bloss „Anhörung“ hinaus, indem Art. 23b Abs. 3 NHG die enge Zusammenarbeit des Bundesrates mit den Kantonen fordert⁷⁴. Damit wird den Kantonen ein Forum für die Äusserung ihres Widerspruchs geöffnet⁷⁵. Ursprünglich war, wie beim allgemeinen Biotopschutz, ein blosses Anhörungsrecht vorgesehen gewesen⁷⁶. Als problematisch erwiesen sich die eidgenössischen Entscheidungskompetenzen vor allem aufgrund unterschiedlicher Wertungen der aus räumlicher Distanz entscheidenden Bundesbehörden einerseits und den lokalen Betroffenen andererseits. Ob die heutige Form der Zusammenarbeit einem Verhandlungsmodell mit gegenseitigem Lern-/Austauschprozess⁷⁷ gerecht wird, wird zu prüfen sein.

Im Rahmen ihrer Mitwirkung bei der Bezeichnung von Schutzobjekten von nationaler Bedeutung sind die Kantone ihrerseits verpflichtet, die Grundeigentümer anzuhören (Art. 18c, Art. 23b Abs. 3 i.f. NHG). Darüber hinaus haben die Kantone die Mitwirkungsrechte der allgemeinen Bevölkerung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG

⁷³ BBI 2002, 6052; vgl. unten Kapitel 6.5.

⁷⁴ Vgl. BGE 127 III 184 E.5.a/bb.

⁷⁵ Vgl. die Beispiele bei Knoepfel (1995), S. 305 ff. und die Hinweise im IDHEAP-Fachbericht zu den BUWAL-Verhandlungsempfehlungen (BUWAL, 2004a, S. 50ff.).

⁷⁶ Vgl. die bundesrätliche Vorlage gemäss Botschaft vom 26.6.1991, BBI 1991 III 1121 (1142f.).

⁷⁷ Vgl. insbes. die Ergebnisse der Studie von Linder, Lanfranchi, Schnyder und Vatter (1992).

sicherzustellen. Denn die in den Bundesinventaren aufgeführten Schutzobjekte sind in die kantonalen Raumpläne aufzunehmen, und hierbei sind die verfahrensrechtlichen Grundsätze der Raumplanung zur Anwendung zu bringen. Das im Vordergrund stehende Instrument für die Koordination verschiedener Nutzungsarten und Interessen ist dabei der Richtplan. Auf welche Art und Weise hier die Bevölkerung ins Verfahren miteinbezogen wird, wird von Art. 4 RPG nicht näher umschrieben. Den Kantonen stehen unterschiedliche Wege offen. Je nach Zeitpunkt, Planungsstufe, prozessualer Rückkoppelung u.a. sind die Einflussmöglichkeiten der partizipierenden Individuen und Organisationen von grösserem oder geringerem Gewicht. Der kantonalen Organisationsautonomie überlassen bleibt auch, ob das Verfahren in Form eigentlicher Verhandlungen durchgeführt wird oder ob es sich um eine rein konsultative Vernehmlassung handelt. Denkbar ist auch, dass Verhandlungen mit ausgewählten Bevölkerungskreisen ergänzend zu einer allgemeinen Vernehmlassung geführt werden. Erforderlich ist in jedem Fall, dass die Bevölkerung zu den Plänen bereits im Entwurfstadium Stellung nehmen kann und die Behörden sich zu den eingereichten Vorschlägen äussern, sei es durch individuelle Beantwortung, sei es in Form einer Gesamtstellungnahme⁷⁸.

Einige Kantone kennen Verfahren mit öffentlicher Plan- und Berichtsaufgabe und der Möglichkeit der Einreichung schriftlicher Stellungnahmen; in anderen Kantonen liegt das Schwergewicht bei öffentlichen Informationsveranstaltungen, dem Versand von Informationsbroschüren, der Durchführung von Pressekonferenzen, wobei auch hier die Möglichkeit der Einreichung von Stellungnahmen zu gewähren ist. Zweckmässig können auch mehrstufige Mitwirkungsmodelle gemäss den verschiedenen Planungsphasen sein, vor allem bei komplexen Planungen⁷⁹. Einzelne Kantone sehen auf der Ebene Richtplanung auch demokratische Entscheidungsverfahren vor.

Die Bestimmung der genauen Perimeter der gemäss Bundesinventar zu schützenden Objekte von nationaler Bedeutung erfolgt in den Kantonen auf dem Weg der Verfügung. Die kantonale Verfügung unterliegt letztinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Aufgrund ihrer Beschwerdelegitimation bei der Realisierung von „Bundesaufgaben“ (Art. 2 NHG) können den Umweltschutzorganisationen hier weitere Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten zukommen.

⁷⁸ Rudolf Muggli, Komm. zu Art 4 RPG N 24, in: Aemisegger, Kuttler, Moor und Ruch (1999).

⁷⁹ Rudolf Muggli, Komm. zu Art. 4 RPG N 27, in: Aemisegger, Kuttler, Moor und Ruch (1999).

Verkehrsprojekte: vom eidgenössischen Sachplan zur strategischen UVP

Für den Verkehrsbereich wurde bereits auf die Bedeutung der eidgenössischen Sachpläne hingewiesen. Sachpläne hat der Bund bei all seinen Tätigkeiten zu erstellen, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirken. Diese Sachpläne sind für die Kantone verbindlich, d.h. die Kantone haben ihre Raumpläne auf die Sachpläne des Bundes abzustimmen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Bereits auf der Stufe Sachplanung sind daher nicht nur in abstrakter Weise räumliche und sachliche Zusammenhänge aufzuzeigen, sondern es muss auch eine *Prüfung möglicher Alternativstandorte* stattfinden, und die wesentlichen Auswirkungen konkreter Vorhaben auf Raum und Umwelt müssen sich bereits auf dieser Stufe beurteilen lassen (Art. 14, 15 RPV). Unter dem Gesichtspunkt möglicher „Verhandlungen“ über solche der eidgenössischen Sachplanung unterstehenden Projekte ist festzustellen, dass es auf dieser Stufe keinen Rechtsschutz gibt. Soweit eine UVP 1. Stufe im Hinblick auf die der Bundesversammlung zu unterbreitenden Anträge durchzuführen ist (vgl. z.B. Art. 11 NSG, Art. 4 Abs. 3 SBBG), gibt es noch keine förmlichen Einsprachemöglichkeiten der beschwerdelegitimierten Parteien bzw. Umweltschutzorganisationen. Der Druck zur „Verhandlungsführung“ erscheint insofern auf dieser ersten Stufe der Projektrealisierung, auf welcher in *demokratischen Verfahren*⁸⁰ stark politisch geprägte Entscheide zu fällen sind, gering zu sein⁸¹. Politischer Druck kann aber dennoch entstehen, insbesondere wenn die betroffenen Kantone ihre eigenen räumlichen Entwicklungsvorstellungen der eidgenössischen Sachplanung entgegenstellen.

Ein partizipatives Verfahren auf der Stufe Sachplanung wurde in der Schweiz in gewissem Sinne beim Sachplan AlpTransit⁸² bzw. bei dem auf dieser (erst nachträglich erarbeiteten) Grundlage erlassenen Bundesbeschluss (Alpentransit-Beschluss⁸³) durchgeführt. Aufgrund der erheblichen politischen Widerstände im Kanton Uri wurde ein Bereinigungsverfahren nach Art. 12 RPG mit „Optimierungsstudien“ angeordnet, an welchem der Kanton Uri, das Bundesamt für Verkehr und die AlpTransit Gotthard AG unter der Leitung des (damaligen) Bundesamts für

⁸⁰ Vgl. zu den Konzepten und Sachplänen als möglicher Gegenstand eines *Verwaltungsreferendums* (heutiger Art. 141 Abs. 1 lit. c BV): Daniel Kolb, S. 135ff. Die Zuständigkeit der *Bundesversammlung* zum Erlass von *Einzelakten* ist in Art. 173 Abs. 1 lit. h BV festgehalten.

⁸¹ Vgl. Lukas Bühlmann (2001, S. 391 (405)).

⁸² BBl 1999, 2757.

⁸³ SR 742.104; vgl. oben Fn 71.

Raumplanung beteiligt waren. Die Einbeziehung der betroffenen Gemeinden und weiterer Bevölkerungskreise lag in der Zuständigkeit des Kantons Uri⁸⁴.

Über solche qualifizierten Mitspracherechte der Kantone hinaus wird nun auch eine „strategische Umweltverträglichkeitsprüfung“ vorgeschlagen, mit welcher auf projektübergeordneter Ebene die umwelt- und raumrelevanten Aspekte verschiedener Projektvarianten untersucht werden sollen⁸⁵. Eine solche strategische UVP wäre grundsätzlich bei allen Grossprojekten in Betracht zu ziehen, könnte aber vor allem auch im Verkehrsbereich Bedeutung erlangen. Wieweit dabei auch partizipative Mitwirkungsmodelle in Form der Einbeziehung der allgemeinen Bevölkerung (Einspracherechte) und der beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisationen in Frage kommen, wurde noch nicht vertieft untersucht. Erweiterbare Konfliktlösungsmodelle könnten bereits von Bundesrechts wegen vorgesehen oder aber der Regelung durch die betroffenen Kantone überantwortet werden⁸⁶.

Erschliessung von Skigebieten: eidgenössische Konzession und kantonale Baubewilligung

Ein Zusammenwirken eidgenössischer mit kantonalen/kommunalen Entscheidungsverfahren gibt es ferner auch bei der Erschliessung neuer Skisportgebiete, wo es neben den erwähnten eidgenössischen Konzessionen oder Bewilligungen auch kantonaler planungsrechtlicher Entscheide und ergänzender Baubewilligungen bedarf. Dabei finden die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung auf der Ebene der kantonalen Richt- und Nutzungsplanung im *Vorfeld* des eidgenössischen Konzessionsverfahrens statt. In den anschliessenden Konzessions- und Baubewilligungsverfahren beschränken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten auf den Rechtsschutz im Rahmen der vom Gesetz vorgesehenen Rügemöglichkeiten. Aufgrund der UVP-Pflichtigkeit des Baus von Luftseilbahnen, Skiliften und grösseren Pistenanlagen sind auch die in der VBO⁸⁷ bezeichneten Umweltschutzorganisationen beschwerdelegitimiert. „Verhandlungen“ sind im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nach geltendem Recht allerdings nicht vorgesehen. Faktisch besteht

⁸⁴ Vgl. zur Durchführung eines Mediationsverfahrens beim Bau der N9 im Kanton Wallis bereits zu Beginn der 80er Jahre Peter Knoepfel (1995), S. 309ff.

⁸⁵ BUWAL (2002), S. 96f.

⁸⁶ Bühlmann (2001), S. 406, schlägt eine „Sachplanungsmotion“ oder ein Rekursrecht des betroffenen Kantons an die Bundesversammlung vor.

⁸⁷ SR 814.076.

aufgrund der zeitlichen Verzögerungswirkung von Rechtsmittelverfahren dennoch häufig ein Druck zur Aufnahme von Gesprächen mit den hauptsächlich interessierten Umweltschutzorganisationen. Die Tatsache, dass in der Projektplanungsphase politische Mitwirkungsverfahren zu durchlaufen sind, lassen solche Gespräche im Verfahren der Anlagenbewilligung bzw. -konzession nicht als hinfällig erscheinen, da auf dieser Ebene über wesentliche Aspekte des Umwelt- und Landschaftsschutzes, einschliesslich der erforderlichen Ausgleichsmassnahmen (Art. 3 NHG)⁸⁸, zu entscheiden ist.

Die in Kapitel 6 dieses Berichts untersuchten Falltypen sollen das Zusammenwirken solcher eidgenössischer Planungs- oder Entscheidungsverfahren mit Mitsprachemöglichkeiten der lokalen Bevölkerung oder ideeller Organisationen näher beleuchten und insbesondere auch der Frage nachgehen, auf welcher föderalistischen Ebene (Bund–Kanton–Gemeinde) „Verhandlungen“ zu führen wären; welche Auswirkungen ein Wechsel von herkömmlichen Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren zu eigentlichen Verhandlungs- und Konfliktlösungsmodellen auf die Auswahl der zu beteiligenden Akteure hätte; wie die Verhandlungsergebnisse mit den erforderlichen demokratischen Entscheidungsverfahren zusammengeführt werden können.

3.4 Auswahl und Funktionen der zu beteiligenden Akteure

Solange das Instrument der „Verhandlungen“ im geltenden Recht nicht geregelt ist⁸⁹, steht es den Parteien eines Verfahrens ebenso wie den Behörden frei, ob und mit wem sie Gespräche führen wollen. In der Rechtspraxis hat sich allerdings gezeigt, dass bei Gegenständen des öffentlichen Rechts die Leitung solcher Konsensverfahren stets der *entscheidungsbefugten Behörde* oblag. Gespräche, die ausschliesslich unter privaten Akteuren stattfinden, erweisen sich höchstens bei kleinräumigen Projekten mit einer überblickbaren Zahl möglicher Projektgegner als sinnvoll. Selbst dann bleibt das Problem der Sicherstellung des Vollzugs der getroffenen Vereinbarungen bzw. deren Vollziehbarkeit unter öffentlichrechtlichen Aspekten.

⁸⁸ Vgl. VPB 65 (2000) Nr. 62 E.9.1.

⁸⁹ Vgl. betr. Einführung erstinstanzlicher Vermittlungs-, Schlichtungs- oder Mediationsverfahren im Bund das Postulat 01.3038 der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen vom 2.3.2001.

Bei Projekten mit grösserer räumlicher Ausdehnung, mit bedeutenderen Auswirkungen auf Umgebung und Umwelt, mit breiterem Widerstand aus der allgemeinen Bevölkerung besteht ein Bedürfnis nach Einbeziehung einer grösseren Zahl von Personen und nach Absteckung des rechtlich verbindlichen Rahmens durch die sachlich zuständige Behörde. Diese kann zwar die Verhandlungsführung auf einen einvernehmlich bestimmten Mediator oder „Projektdelegierten“⁹⁰ übertragen, jedoch kann sie sich nicht ihrer Letztverantwortung entziehen⁹¹.

Die Konsensfindung erfolgt nach geltender Rechtslage bei den Grossprojekten primär im Rahmen der oben (Abschnitt 3.3) erwähnten demokratischen Partizipationsverfahren, mit dem Ziel einer politisch möglichst breit abgestützten Legitimation der Beschlüsse in möglichst frühen Entscheidungsphasen. Die Einbeziehung der allgemeinen Bevölkerung als politischem Entscheidungsorgan erfolgt bei solchen Grossprojekten – nicht nur im Alpenraum – also hauptsächlich über die Raum- und Sachplanung.

Von der Sache her könnten sich allerdings u.U. grössere Einflussmöglichkeiten ergeben, wenn „Verhandlungen“ mit einer kleineren Zahl fachlich und/oder verhandlungsstrategisch geschulter Personen geführt würden. Ausschlaggebendes Kriterium für die Auswahl von Gesprächs- und Verhandlungspartnern ist andererseits in allen rechtlich formalisierten Verfahren regelmässig die prozessuale *Beschwerdelegitimation* als Ausdruck der rechtlichen Möglichkeit, ein Projekt durch die Ergreifung von Rechtsmitteln zu verzögern. Bei Grossprojekten ist es allerdings möglich, dass eine Vielzahl von Einzelpersonen, Umweltschutzorganisationen und weiteren möglichen Projektgegnern die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation erfüllt. „Verhandlungen“ mit einer solchen Vielzahl von Personen erweisen sich häufig als unpraktikabel. Das BUWAL empfiehlt in seinen Verhandlungsempfehlungen die Bestimmung eines Vertrauensdelegierten⁹². Ein solcher Delegierter vermag aber nur diejenigen Personen zu vertreten, die ihn dazu ermächtigen. Im Übrigen werden insbesondere die gemäss Art des Projekts hauptsächlich betroffenen beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisationen in die Verhandlungen einzu-

⁹⁰ Vgl. Pfisterer (2002), S. 246f.

⁹¹ Thomas Pfisterer (2002), S. 208ff. unterscheidet bei der behördlichen Letztverantwortung zwischen *Ergebnisverantwortung* und *Verfahrensverantwortung*, Horst Zillesen (1998), S. 63f., weist auf den Zusammenhang zwischen behördlicher Letztverantwortung und Pflicht zur Nicht-Bindung an die Ergebnisse des Mediationsverfahrens hin.

⁹² Empfehlungen des UVEK für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen BUWAL (2004, Ziff. 4).

beziehen sein. Diese können als Kollektivverhandlungspartner auch manche von Einzelpersonen gehegten Befürchtungen vorbringen und verfügen oft auch über rechtlich sowie fachlich qualifizierte Mitarbeiter. Nicht immer aber decken sich die Interessen solcher Verbände mit denjenigen der betroffenen Einzelpersonen, insbesondere da sich das Verbandsbeschwerderecht nur auf Rechtsfragen des Umwelt- bzw. Natur- und Heimatschutzes erstreckt, also nicht den ganzen möglichen Verhandlungsgegenstand abdeckt⁹³. Zudem sind u.U. mehrere ideelle Organisationen mit widersprüchlichen Anliegen involviert. Es stellt sich daher die Frage nach der *Repräsentativität* der ausgewählten Verhandlungspartner für die einem bestimmten Projekt entgegenstehenden Interessen. In jedem Fall wird die zum Entscheid zuständige Behörde in Ergänzung zu den freiwillig aufgenommenen Verhandlungsgesprächen die Anhörung der nicht ins Konsensverfahren einbezogenen beschwerdelegitimierten Personen oder Gruppierungen durchzuführen haben (Art. 29 Abs. 2 BV).

Klärungsbedürftig ist aber nicht nur, wer seitens der privaten Akteure an den „Verhandlungen“ teilnehmen soll, sondern auch die Funktion des Gemeinwesens bedarf näherer Betrachtung. Die entscheidungsbefugte Behörde behält, wie erwähnt, die Letztverantwortung für den abschliessenden Entscheid. Zugleich kann das Gemeinwesen aber auch als Bauherrin, als Auftraggeberin in einem Submissionsverfahren, als Kreditgeberin u.a. am Projekt beteiligt sein. In solchen Fällen wird nicht nur im Vorfeld der Aufnahme von Verhandlungsgesprächen die politische Diskussion mit der betroffenen Bevölkerung aufzunehmen sein; vielmehr stellt sich die Frage, ob im Rahmen der kommunalen und eventuell auch kantonalen Entscheidungsverfahren nicht auch Vertreter der übergeordneten Instanzen in die Verhandlungen miteinbezogen werden sollten, um einem möglichen Interessenkonflikt seitens der erstinstanzlich zuständigen Behörde zu begegnen. Zu denken ist an die Beteiligung der kantonalen Fachstelle bei einem kommunalen Projekt oder an Vertreter der beschwerdebefugten eidgenössischen Behörden (Art. 103 lit. b OG), z.B. ARE oder BUWAL, die bei Grossprojekten im Alpenraum ohnehin regelmässig ins Verfahren involviert sind. Problematisch kann eine solche Beteiligung übergeordneter Instanzen insbesondere dann werden, wenn es sich um die Rechtsmittelinstanz handelt. Noch stärker als bei der entscheidungsbefugten Verwaltungsbehörde erster Instanz⁹⁴ ergibt sich hier eine Pflicht zur „Neutralität“, d.h. zur Beschränkung auf die Rolle eines Gesprächspartners mit Beobachtersta-

⁹³ Pfisterer (2002), S. 259.

⁹⁴ Vgl. oben bei Fn 91.

tus, aber ohne Beteiligung an der vertraglichen Fixierung des Verhandlungsergebnisses. Es stellt sich dann allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit der von den Verhandlungspartnern abgeschlossenen Vereinbarung.

3.5 Zulässigkeit und Schranken öffentlichrechtlicher Verträge

Zu den Zielen der Verhandlungsführung gehört namentlich auch die Fixierung des Verhandlungsergebnisses in rechtsverbindlicher Form. Klärungsbedürftig ist das Verhältnis der vertraglichen Einigung zu dem mittels Verfügung abzuschliessenden Verwaltungsverfahren. Schliessen die an den Verhandlungen beteiligten Akteure einen privatrechtlichen Vertrag ab, so besteht für die verfügende Behörde grundsätzlich keinerlei Bindungswirkung. Reicht die Bauherrschaft z.B. ein von der vertraglichen Vereinbarung abweichendes Gesuch ein, so ist für die Behörde allein dieses Gesuch massgeblich und nicht die vertraglichen Zusagen. In entsprechender Weise wird die Behörde auf Einsprachen und Beschwerden legitimierter Parteien einzutreten haben, selbst wenn diese vertraglich einen Rechtsmittelverzicht abgegeben hatten. Vorbehalten bleiben allfällige Bindungen kraft Vertrauensgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 BV) im Fall der Begleitung der Verhandlungsführung durch Vertreter staatlicher Behörden.

Eine Verstärkung der Bindungswirkung kann durch Einbeziehung der Verwaltung in den Vertrag angestrebt werden. Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Behörden und Privaten sind grundsätzlich zulässig, soweit das Gesetz für die getroffenen Vereinbarungen Raum lässt und die Vertragsform im Vergleich mit der Verfügung als die besser geeignete Handlungsform erscheint⁹⁵. Der Behörde obliegt in diesem Sinne als Verhandlungspartner die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Inhalte der getroffenen Vereinbarungen ebenso wie des korrekten verfahrensrechtlichen Zustandekommens. Zu beachten sind dabei zum einen die Stellungnahmen der verschiedenen am Verfahren zu beteiligenden kantonalen und eidgenössischen Fachstellen, zum andern auch die Interessen der nicht an den Verhandlungen beteiligten Drittbetroffenen. Deren verfahrensrechtliche Ansprüche sind ebenso zu wahren wie die allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätze, z.B. die korrekte Durchführung von Beweisverfahren oder die Vermeidung von

⁹⁵ Häfelin und Müller (2002), Rz. 1071; Pfisterer (2002), S. 251f.

Rechtsverzögerungen. Gegebenenfalls sind die erforderlichen Nachbesserungen durch hoheitlichen Entscheid vorzunehmen.

Die Abwägung der verschiedenen auf dem Spiel stehenden Erwägungen und Interessen bleibt also stets *unübertragbarer Kern behördlicher Verantwortung*⁹⁶; Aufgabe der Behörde bleibt es namentlich auch sicherzustellen, dass die vom öffentlichen Recht offen gehaltenen Ermessens- und Beurteilungsspielräume im Sinne der gesetzgeberischen Zielsetzungen und der verfassungsrechtlichen Grundwerte ausgefüllt werden. Das schweizerische öffentliche Recht kennzeichnet sich in diesem Sinne durch „hierarchische Strukturen“, welche den Raum für Verhandlungswege stark einschränken. Die Konsens- und Mediationserfahrungen aus dem anglo-amerikanischen Rechtsraum lassen sich insofern nur mit Vorbehalten auf schweizerische Verhältnisse übertragen, da die Parteiautonomie dort von ganz anderer Bedeutung ist oder dies jedenfalls im Zeitpunkt der Vornahme der publizierten Fallstudien war⁹⁷.

Bei Beachtung dieser Rahmenbedingungen kann mit dem Mittel des verwaltungsrechtlichen Vertrags aber durchaus eine Übereinstimmung von Verhandlungsergebnis und verfahrensabschliessender Verfügung erreicht werden. Die Behörden können also das förmliche Bewilligungs- oder Planungsverfahren mit einem hoheitlichen Entscheid abschliessen, der die Inhalte der vertraglichen Einigung mit den erwähnten Vorgaben übernimmt. *Nicht* erreicht werden kann damit dagegen die Verbindlichkeit gegenüber aussenstehenden Drittparteien bzw. gegenüber dem demokratischen Entscheidungsorgan, ebenso wie einen allfälligen Anpassungsbedarf im Fall späterer Gesetzesänderungen⁹⁸. Einer beschwerdelegitimierten Drittpartei bleibt es also unbenommen, die auf dem erarbeiteten Konsens basierende Verfügung mittels Beschwerde einer gerichtlichen Nachprüfung zuzuführen, und ebenso kann das demokratische Entscheidungsorgan die in vertraglichem Konsens erarbeiteten Pläne zurückweisen.

⁹⁶ Pfisterer (2002), S. 209.

⁹⁷ Vgl. Pfisterer (2002), S. 230; Neff (2001), S. 368 (378, 387), beide m.w.H.

⁹⁸ Vgl. den Fachbericht zu den BUWAL-Verhandlungsempfehlungen (BUWAL, 2004a, S. 75f.). Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag kennzeichnet sich grundsätzlich durch seine Gesetzesbeständigkeit. Soweit das Gemeinwesen nicht selber an der Projektträgerschaft beteiligt ist, sollte es sich daher nicht selber als Partei am Vertrag beteiligen, sondern sich auf die Rolle eines Beraters in den Verhandlungen beschränken. Vgl. oben bei Fn 91.

Der Umgang mit solchen möglichen rechtlichen und/oder politischen Widerständen kann aber seinerseits zum Inhalt der Verhandlungen gemacht werden. Mit anderen Worten kann es bei Grossprojekten angezeigt sein, Verhandlungen mit verschiedenen Akteuren in verschiedenen Verhandlungsgruppen und/oder Verfahrensstadien durchzuführen, um eine möglichst umfassende Akzeptanz sicherzustellen. So wurde im Beispiel der Erweiterung des Baregtunnels nach der Einigung zwischen Bund, betroffenen Kantonen, Regionalplanungsverbänden und Gemeinden eine breite Öffentlichkeitsarbeit aufgenommen, bei welcher im Rahmen förmlicher Auflage- und Einspracheverfahren auch Einwendungen zahlreicher Einzelpersonen und Umweltschutzorganisationen berücksichtigt werden konnten⁹⁹. Verbleibendem Misstrauen über die effektive Umsetzung der vereinbarten Punkte kann z.B. mittels Einsetzung einer Begleitkommission im Vollzug begegnet werden¹⁰⁰.

„Verhandlungen“ bei Grossprojekten sind also nicht ein Verfahren, das auf den Kreis der Direktbeteiligten, unter Einbeziehung grösserer Umweltschutzverbände, beschränkt werden könnte. Die verfahrensrechtlichen Garantien der in „schutzwürdigen Interessen berührten“ Drittpersonen und namentlich auch die politische Dimension von Grossprojekten mit den damit verbundenen demokratischen Mitwirkungsrechten bei Planungs- oder auch bei Kreditbeschlüssen erfordern vielmehr ein vielschichtiges Netz der Einbeziehung unterschiedlichster Kreise, einschliesslich der staatlichen Fachstellen, durch die entscheidungsbefugte und damit die Letztverantwortung tragende Behörde.

3.6 Rechtliche Beschränkungen des zeitlichen und kostenmässigen Aufwandes

Verhandlungslösungen sind regelmässig aufwändige Verfahren. Insbesondere bei Einbeziehung einer grösseren Zahl von Akteuren sorgt häufig schon die erforderliche Koordination der Terminpläne für zeitliche Verzögerungen. Die Austragung der Interessengegensätze in Sitzungen, die Erarbeitung der technischen Unterlagen für Variantenstudien, die Einholung der Stellungnahmen von Experten, Besichtigungen vor Ort – all das scheint nicht nur den aktuellen Bemühungen um

⁹⁹ Pfisterer (2002), S. 286f.

¹⁰⁰ Pfisterer (2002), S. 291.

Verfahrensbeschleunigung zuwiderzulaufen, sondern kann auch kostenmässig erheblich ins Gewicht fallen¹⁰¹.

Als juristische „Gegenstrategie“ kann eine vom Gesetzgeber vorgesehene *Freiwilligkeit* solcher Verhandlungen nicht genügen. Zusätzlich werden rechtliche Rahmenbedingungen zu setzen sein, welche der Tatsache Rechnung tragen, dass die Beurteilung eines Gesuchs durch die Verwaltungsinstanzen, ebenso wie durch die Gerichtsstellen in einem allfälligen Beschwerdeverfahren, bereits von Verfassung (und EMRK) wegen „innert angemessener Frist“ zu erfolgen hat¹⁰². Art. 25 Abs. 1^{bis} RPG fordert in diesem Sinne, dass die Kantone beim Erlass verfahrensrechtlicher Vorschriften betreffend die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen *Fristen* festzulegen und deren Wirkungen zu regeln haben. Bei Vorhaben, für welche eine UVP durchzuführen ist, wie dies bei Grossprojekten im Alpenraum regelmässig der Fall sein dürfte, legt das Bundesrecht selber Behandlungsfristen zulasten der ins Verfahren einzubeziehenden Bundesstellen fest¹⁰³.

Verhandlungsgespräche, welche *vor* Gesuchseinreichung geführt werden, fallen allerdings nicht unter diese verfahrensrechtlichen Auflagen. Wird also bereits in der Phase der Erarbeitung möglicher Projektvarianten und noch im Vorfeld der Anpassung des Nutzungsplans auf ein konsensuales Zustandekommen von Entscheidungen hingewirkt, so sind noch alle Optionen – von langwierigen Auseinandersetzungen bis zum völligen Scheitern der Vorlage – offen, und insofern können auch noch keine haftungsrechtlichen Sanktionen zulasten dilatorisch wirkender Projektgegner, wie sie die kantonalen Bauerlasse regelmässig vorsehen, zum Tragen kommen. Andererseits gilt die Auflage der Befristung baurechtlicher Verfahren nicht nur für das eigentliche Baubewilligungsverfahren, sondern bereits für die Sondernutzungsplanung, dies jedenfalls soweit mit dem Sondernutzungsplan über

¹⁰¹ Die anfallenden Kosten betreffen zum einen das Honorar eines allfälligen verwaltungsexternen Mediators; evtl. erhöhte Verwaltungsgebühren; Auslagen für Experten, Augenscheine; die Logistik der Verhandlungsrunden; u.U. erhöhte Kreditkosten; schliesslich den eigenen Aufwand der an den Verhandlungen beteiligten Akteure. Vgl. BUWAL-Verhandlungsempfehlungen (BUWAL, 2004, Ziff. 14) sowie Zillesen (1998), S. 27f.

¹⁰² Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Vgl. zur Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK im öffentlichen Recht/Verwaltungsverfahren: Andreas Kley: Komm. zu Art. 29a Rz. 8ff. in: Ehrenzeller, Mastronardi, Schweizer und Vallender (2002). Heinz Aemisegger/Stephan Haag, Komm. zu Art. 22 RPG, N 71ff., in: Aemisegger, Kuttler, Moor und Ruch (1999).

¹⁰³ Art. 12, Art. 13a Abs. 2 UVPV.

die Realisierung eines konkreten Projekts zu entscheiden ist¹⁰⁴. Art. 25 Abs. 1^{bis} RPG ist auch in den zahlreichen Gemeinden zu beachten, in denen der Sondernutzungsplan dem fakultativen oder sogar dem obligatorischen Referendum untersteht. Mit anderen Worten kann es aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten sein, sogar den politischen Prozess der Konsensfindung zeitlich (und damit auch kostenmässig) zu begrenzen.

Konsensverfahren werden gegenwärtig allerdings nicht zuletzt auch im Interesse der *Ersparnis* von Zeit und Kosten geführt, in der Annahme, dass damit der Ergriffung von Rechtsmitteln entgegengewirkt werden kann. Die Mediation im bipolaren baurechtlichen Nachbarstreit¹⁰⁵ lässt sich aber nicht mit der politischen Auseinandersetzung um die Errichtung von Grossprojekten mit vielfältigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt vergleichen. Angesichts einer grossen Zahl mitbetroffener Einzelpersonen und Verbände erscheint das angestrebte Ziel eines anschliessend reibungs-, d.h. einsprache- und beschwerdelos zu führenden Baubewilligungsverfahrens als höchst ungewiss. Die dargelegten mehrphasigen Gesprächführungsmodelle mit wiederholten Rückkopplungsprozessen, im Interesse der Einbeziehung verschiedener mitbetroffener Gruppierungen sowie der Sicherstellung der Rechtmässigkeit der Verhandlungsergebnisse durch Rücksprache mit übergeordneten Instanzen, all dies ist mit erheblichem zeitlichem und kostenmässigem Aufwand verbunden. Die Bedeutung dieses Aufwandes, allfällige Möglichkeiten der Reduzierung und eventuelle verfahrensrechtliche Alternativen werden im Zusammenhang mit der Besprechung von Falltypen (Kapitel 6) nochmals zu thematisieren sein.

Einige Hinweise lassen sich allerdings bereits aus früher durchgeführten Fallstudien entnehmen. So hat sich z.B. gezeigt, dass trotz langjähriger Verhandlungen zwischen eidgenössischen und kantonalen Behörden, Gemeinden und Umweltschutzorganisationen weitere Verzögerungen in den nachfolgenden Planauflege- und Projektbewilligungsverfahren infolge von Einsprachen und gerichtlichen Beschwerden seitens von Einzelpersonen nicht ausgeschlossen werden können¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Alexander Ruch (1999), Komm. zu Art. 25a RPG, Rz. 47, in: Aemisegger, Kuttler, Moor und Ruch (1999).

¹⁰⁵ Vgl. Bösch (1998), S. 77.

¹⁰⁶ So im Fall der dritten Baregg-Tunnelröhre: Pfisterer, (2002), S. 286f., oder auch bei der N9 im Oberwallis: Vgl. NZZ Nr. 157 vom 10.7.2002, S. 11. Vgl. auch die Hinweise zum „faktischen Vetorecht“ des streitlustigsten Beschwerdeführers im Fachbericht zu den BUWAL-Verhandlungsempfehlungen (Beispiel Cleuson-Dixence) (BUWAL, 2004a, S. 59).

Teilweise konnten zwar auch mit solchen Einsprechern und Beschwerdeführern Verhandlungen geführt und Lösungen gefunden werden, jedoch bleibt die damit verbundene zeitliche und verfahrensrechtliche Mehrstufigkeit der Verhandlungsführung unvermeidlich mit grösserem Aufwand verbunden.

3.7 Zusammenfassung

Dem Charakter von Natur und Umwelt als öffentlichen Gütern entsprechend ist die rechtliche Verfügungsmacht über diese Güter nicht vollumfänglich privatisiert, sondern die Verwirklichung raum- und umweltrelevanter Projekte bedarf der Genehmigung durch die zuständigen staatlichen Behörden im Rahmen formalisierter Verfahren. Verhandlungen im Kontext staatlicher Bewilligungs- und/oder Konzessionsverfahren können stets nur ergänzende Funktion haben. Die Letztverantwortung für die Verwirklichung divergierender öffentlicher Interessen obliegt stets der staatlichen Behörde.

Einfallstor für Verhandlungen bilden die prozessualen Beschwerderechte berührter Drittpersonen oder legitimer Umweltschutzverbände. Vermittelnde Gespräche zwischen der Projektträgerschaft und solchen beschwerdelegitimierten Parteien können mit Effizienzgewinnen verbunden sein, indem sich unter Umständen langwierige Beschwerdeverfahren verhindern lassen. Rechtsmittelverzicht unter den direkt beteiligten Parteien sind aus rechtlicher Sicht möglich. Durch Gesetz eingeführte Verhandlungsverfahren können auch weiteren Konditionen, wie z.B. Befristungen, unterstellt werden. Das kantonale Recht kann ferner, in Erweiterung der gegenwärtig vorgesehenen Anhörungsverfahren, Bestimmungen über Verhandlungsverfahren bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung oder sogar der Richtplanung einführen. Der politisch-demokratische Prozess der Austragung gegensätzlicher Interessen im Rahmen der erforderlichen Anpassungen von Nutzungsplänen oder der Kreditbewilligung bleibt davon aber unberührt. Dies gilt auch für die im eidgenössischen Recht geregelten Plan- und Projektgenehmigungsverfahren, bei welchen bereits auf der Stufe Sachplanung Verfahren mit erweiterten Partizipationsmöglichkeiten eingeführt werden könnten. Verbindliche Ergebnisse bleiben stets nur in beschränktem Rahmen erzielbar.

Dies gilt auch, wenn Verhandlungen unter Mitwirkung einer staatlichen Behörde, beispielsweise der Leitbehörde im massgeblichen Projektgenehmigungsverfahren, geführt werden. Denn die entscheidungsbefugte Behörde ist im Vorfeld ihres

hoheitlichen Entscheids zur Wahrung von Zurückhaltung und Neutralität verpflichtet. Von den erarbeiteten Verhandlungsergebnissen abweichende behördliche Verfügungen, beispielsweise infolge der Stellungnahmen von Fachbehörden, bleiben aus Gründen übergeordneter öffentlicher Interessen grundsätzlich immer möglich.

Unter den beteiligten Verhandlungspartnern ist die Fixierung verbindlicher Verhandlungsergebnisse demgegenüber denkbar. Nicht davon betroffen bleiben aber die prozessualen Rechte der nicht an den Verhandlungen beteiligten Drittpersonen und Umweltschutzverbände. Bei einer Vielzahl interessierter Personen und Organisationen sowie bei der Notwendigkeit des Durchlaufens demokratischer Entscheidungsverfahren kann der Effizienzgewinn von Verhandlungen im Rahmen eines Projektbewilligungsverfahrens daher fraglich sein.



4 Voraussetzungen für erfolgreiche Verhandlungen von Umweltkonflikten aus verhandlungstheoretischer Sicht

Die folgenden Abschnitte ergänzen die vorausgehenden volkswirtschaftlichen und rechtlichen Überlegungen aus der Sicht der sozialwissenschaftlich orientierten Verhandlungstheorien¹⁰⁷. Von besonderer Bedeutung sind hier vor allem Aussagen der Stakeholder-Analyse, der Netzwerk- und Koalitionsanalyse, der betriebswirtschaftlichen Bargainingtheorie, der Machtsoziologie, der Sozialpsychologie und der Kulturanthropologie.

4.1 Stakeholder-Analyse

Auseinandersetzungen um Umweltfragen im alpinen Raum sind oft sehr komplexer Natur, und zwar darum, weil es sich hier um Auseinandersetzungen über öffentliche Güter handelt, die durch Akteure des privaten (z.B. Bauprojektträger) wie des öffentlichen Sektors (z.B. Verwaltung, Gerichte) mit Einbezug von öffentlichem und privatem Recht ausgehandelt werden (siehe vorangehende Kapitel 2 und 3).

Verschiedenste Parteien haben entweder positive oder negative Einstellungen gegenüber den anderen Kontrahenten. Daniels und Walker (1995) beschreiben die Komplexität der Umweltkonflikte wie folgt:

„Nowhere does conflict complexity seem more apparent than in natural resources settings. Natural resource conflicts often involve numerous local and national parties with volatile prior relationships and little trust; tangible issues of resource scarcity and resource use; strong public and media interest; and fundamentally different values, interests and views of the relationship between people and the natural environment.“

¹⁰⁷ Für einen Überblick der verschiedenen Ansätze, siehe Saner (1997), S. 20; Dupont (1986), Zartman (1976) und für ein vertieftes Verständnis von Markt- und Tauschprozessen aus sozialwissenschaftlicher Sicht siehe Woolsey, Biggart und Delbridge (2004), S. 28ff.

Je mehr Anspruchsgruppen oder Stakeholders von einem Umweltkonflikt betroffen sind, desto grösser wird die Komplexität des Umweltkonfliktes¹⁰⁸. Unterschieden wird zwischen den Kontrahenten des Umweltkonfliktes (meistens Bauherr versus Umweltschutzverband), primären Stakeholder-Gruppen (Anspruchsgruppen die direkt vom Konflikt betroffen sind) und sekundären Stakeholder-Gruppen (Vermittler und weitere Anspruchsgruppen, welche den primären Stakeholder-Gruppen aktive oder passive Unterstützung gewähren).

Der Aktionsbereich der primären Stakeholder-Gruppe besteht aus proaktiven Interventionen und Erbringen von Hilfeleistungen beim Aufbauen von aggressiven oder defensiven Verhandlungspositionen zu Gunsten der ihnen nahestehenden Kontrahenten. Die sekundären Stakeholder-Gruppen sind potenzielle Ressourcen für die ihnen nahestehenden Kontrahenten, die entweder von der Sache her Ansprechpartner sind (z.B. BUWAL oder SECO) oder die auf Grund von Sozialkapital (siehe Abschnitt 2.3.3) persönlichen Zugang haben zu Einzelpersonen oder zu sekundären Stakeholder-Gruppen.

In Abbildung 8 sind z.B. einige der wichtigsten Parteien aufgetragen, die bei einem Umweltkonflikt im schweizerischen alpinen Raum entweder direkt intervenieren oder indirekten Einfluss ausüben. Das Beispiel ist hypothetisch und wird hier eingesetzt zur Illustration des Stakeholder-Konzeptes. Die Einflussosphären sind als konzentrische Kreise dargestellt, innerhalb derer primäre und sekundäre Akteure versuchen, Einfluss auf den Verlauf des Umweltkonfliktes auszuüben.

Nehmen wir zum Beispiel an, dass eine Baufirma in einem idyllisch gelegenen kleineren alpinen Ferienort ein grösseres modernes Einkaufs- und Verwaltungszentrum bauen will. Nehmen wir weiter an, dass der neue mehrstöckige kubisch-konzipierte Gebäudekomplex mitten im alten Dorfkern gebaut werden sollte und ein grösseres Parkhaus dem neuen Gebäude bündig nebenan gestellt wird. Als direkte Kontrahenten könnte man sich vorstellen, dass die anliegenden Hotelbesitzer Einspruch erheben, weil sie befürchten, dass der moderne Grossbau zu einem Wertverlust ihres Leistungsproduktes führen würde.

¹⁰⁸ Für eine Einführung in den Einfluss von Anspruchsgruppen und der Öffentlichkeit auf Verhandlungsprozesse siehe Saner (1997), S. 195ff.

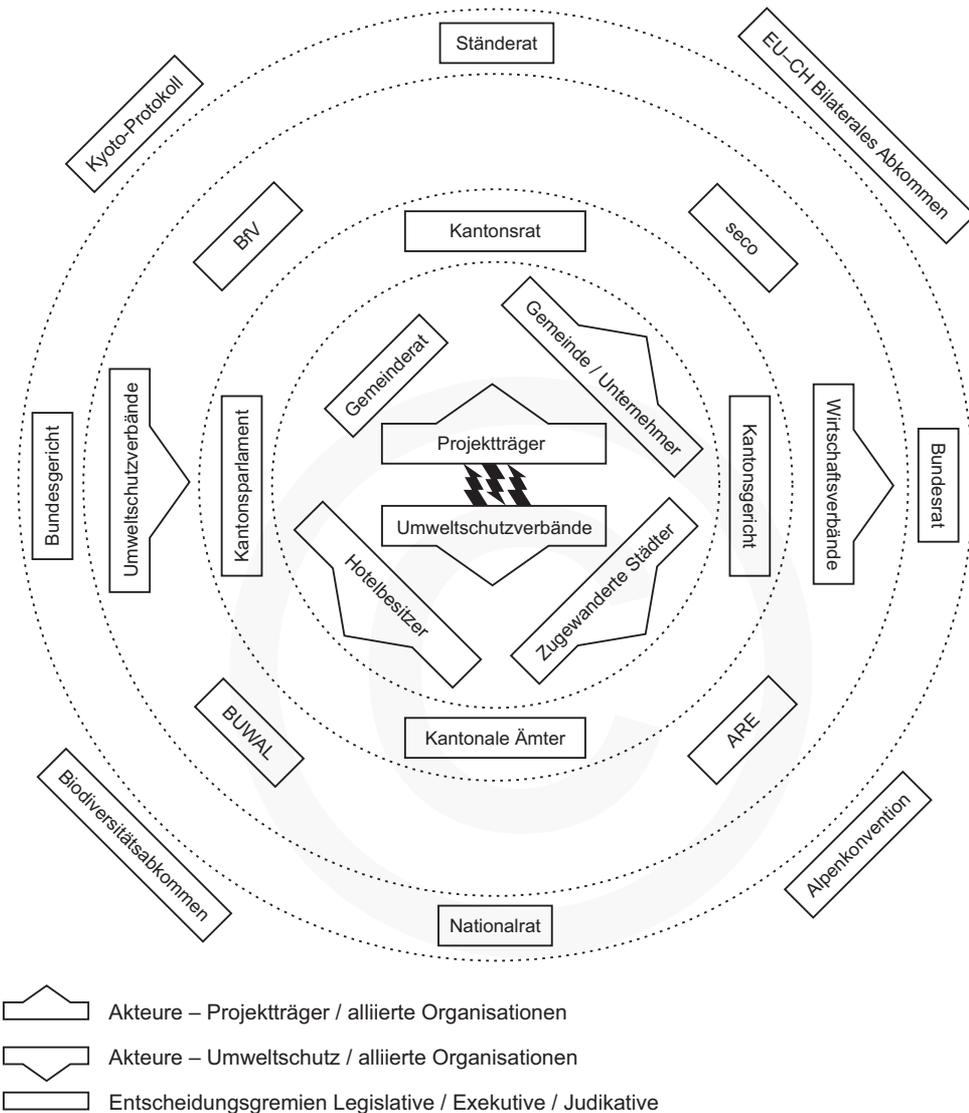


Abbildung 8: Stakeholder-Gruppen – Alpine Umweltkonflikte

Als primäre Stakeholder-Gruppe figuriert der Gemeinderat des Dorfes, der das Bauprojekt unterstützt in der Erwartung zusätzlicher Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Gegensätzliche Stakeholder wären z.B. städtische Chaletbesitzer, die aus ästhetischen Gründen und Befürchtungen über untragbare Lärmemissionen

das Bauprojekt ablehnen. Als zusätzliche Gegner könnte man sich Umweltgruppen vorstellen, die wegen der zu erwartenden Verkehrsbelastung das Projekt ablehnen. Wird der Konflikt nicht an Ort zwischen den Kontrahenten gelöst, dann werden früher oder später sekundäre Stakeholder einbezogen werden (z.B. kantonale Bau- und Umweltbehörden). Wird der Konflikt zu einem Gerichtsfall, dann werden eventuell je nach Grösse des Projektes auch Behörden auf Bundesebene durch die gerichtlichen Prozesse in den Konflikt involviert.

Der äussere Kreis stellt internationale Umweltabkommen dar, die den Handlungsspielraum der Akteure und Stakeholder einschränken und bei Missachtung dieser internationalen Konventionen sekundäre Rechtsstreitigkeiten auslösen könnten (z.B. Alpenkonvention oder Abkommen über Biodiversität).

Konflikte zwischen Schutz und Nutzung werden häufig, aber nicht immer, zu interregionalen Konflikten. Es gibt auch in alpinen Regionen Konflikte zwischen Schutz und Nutzung ohne fremde Einmischung. Auf der anderen Seite gibt es auch Situationen, wo ausserregionale Interessensgruppen sich mit lokalen Parteien zu einer Interessensallianz verbinden. Wirtschaftliche Interessen aus dem „Unterland“ möchten z.B. Projekte in den Alpen realisieren und verbünden sich mit den regionalen Wirtschaftsinteressen, während sich die regionale Gegnerschaft mit den nationalen Umweltorganisationen verbündet. Denkbar ist auch, dass nationale Interessenvertreter glauben bzw. vorgeben, die regionalen Interessen schützen zu müssen. Es gibt demnach oft bei den Nutzungsinteressen wie auch bei den Schutzinteressen parallele Konstellationen und Allianzbildung.

Fazit: Umweltkonflikte bedeuten meistens hohe Komplexität. Eine Vielzahl von direkt und indirekt betroffenen und agierenden Anspruchsgruppen nimmt an Umweltkonflikten teil, sei dies aus offener oder verdeckter Position¹⁰⁹. Dies wiederum bedeutet, dass das Einflusspotenzial der Stakeholder von deren Zugang zu Informationen und Personen abhängt, was für nicht eingeweihte Parteien meistens nicht der Fall ist. Der Wissensvorsprung und die Vernetzungsabstützungen auf

¹⁰⁹ Bei langandauernden komplexen Konflikten kann es auch dazu kommen, dass Drittparteien den Konflikt für eigene Interessen ausnutzen und dadurch den Verhandlungsverlauf erschweren oder in die Länge ziehen, bis sie Kompensationen erzwingen konnten für das Fallenlassen ihrer eigenen Interessen gegenüber den Konfliktparteien oder den mit dem Konflikt verknüpften Drittparteien. Als Beispiel der offenen und versteckten Einflussnahme von Drittparteien siehe Saner und Yiu (2001), S. 387ff., in Bezug auf Einfluss von Drittparteien auf Aufbauprojekte siehe Saner (1998), S. 331ff., und im Hinblick auf die Kooperation mehrfacher Akteure in der regionalen Umweltkooperation siehe Yiu, Saner und Yong (2002), S. 324ff.

Grund von akkumuliertem Sozialkapital stellen kompetitive Vorteile der „Umweltspezialisten“ (Nutzer, Schützer und Beamte) dar. Diese Vorteile sind meist nicht transparent für Aussenstehende. Bei komplexen Umweltverhandlungen besteht ein Wissensbedarf, der im Regelfall nur von Experten (Umweltjuristen, Politikberater, Umweltökonom) voll abgesichert werden kann.

4.2 Koalitionen und Netzwerkanalyse

Komplexe Verhandlungssituationen mit mehreren Akteuren und Stakeholdern führen unweigerlich zu Koalitionsbildungen. Parteien mit ähnlichen Interessenlagen spannen zusammen, und gegensätzliche Gruppen bilden Gegenkoalitionen. Die Koalitionsmöglichkeiten nehmen zu bei zunehmender Zahl der Akteure und Stakeholder. Koalitionen können offensiver oder defensiver Art sein. Es kann zu Koalitionen kommen basierend auf Sachzwang und volkswirtschaftlichem Nutzenverhalten, wie schon in früheren Kapiteln dargelegt. Es kann aber auch zu machtorientierten taktischen Koalitionen kommen im Sinne des Sprichwortes „der Feind meines Feindes ist mein Freund“.

Beim Erstellen einer Koalition bedarf es einer grundsätzlichen Positionsanalyse der wichtigsten Akteure und Stakeholder¹¹⁰: Wie sehen diese den Umweltkonflikt und welches sind deren grundsätzliche Zielsetzungen gegenüber dem Konfliktfall und auch gegenüber den Konfliktparteien? Tabelle 3 widerspiegelt Positionen von Akteuren, die bei einem falltypischen Erschliessen eines Skigebietes positive oder negative Verhandlungspositionen einnehmen. Dabei handelt es sich um erste grobe Einschätzungen basierend auf den in Kapitel 6 beschriebenen Falltypen. Je nach Mandat verhalten sich z.B. Bundesämter anders, mehr oder weniger unterstützend für den Projektträger oder den Umweltschutzverband. Die Tabelle 3 ist rein subjektiv und beinhaltet keine Werturteile, sondern reflektiert nur theoretische Verhandlungspositionen auf Grund unterschiedlicher Interessen.

Mit Koalitionsbildung verbunden ist die Fähigkeit, Netzwerke aufzubauen oder in bestehende Netzwerke aufgenommen zu werden. Bewusste Isolation kann ein taktisches Verhalten einer Grossmacht sein. Für kleine Länder, Kantone oder Interessengruppen ist es aber meistens verheerend, wenn keine Koalitionen aufgebaut

¹¹⁰ Siehe den Abschnitt über Anspruchsgruppen und Öffentlichkeit in Saner (1997), S. 211ff.

werden, da eine isolierte Partei ihren Einfluss nicht voll umsetzen kann. Isolation bedeutet aber nicht nur, dass die isolierte Partei ihren möglichen Einfluss nicht einbringt, sondern es bedeutet auch, dass eine isolierte Partei von wesentlichen formellen und informellen Informationsquellen ausgeschlossen ist. Einige der Umweltschutzverbände befinden sich in einer isolierten Stellung, sei dies aus eigener Entscheidung oder aus mangelndem proaktiven Verhandlungsverhalten oder mangelndem Sozialkapital und Nichteinbezogen sein in einflussreiche Netzwerke. Ähnliche Isolationen sind oft auch zu beobachten bei der von Umweltkonflikten direkt betroffenen Landbevölkerung, die aus mangelndem Fachwissen, Netzwerkzugang und fehlendem Sozialkapital bei den Verhandlungen nicht aktive Positionen mitgestalten kann und dabei abhängig wird von Interessenvertretern, sei dies von Vertretern der Behörden oder der Projektträger (siehe Kapitel 2.4.3 Prinzipal-Agent-Problematik).

| Akteure Entscheidungskriterien | Projekt-träger | Ge-meinde | Kanton | Bund | | | Umwelt-schutz-verein |
|-----------------------------------|----------------|-----------|--------|-------|------|-----|----------------------|
| | | | | BUWAL | seco | ARE | |
| Wirtschaftliches Einkommen | +++ | +++ | +++ | + | +++ | + | o |
| Neue Arbeitsplätze | +++ | +++ | +++ | + | +++ | + | o |
| Steuereinnahmen | +++ | +++ | ++ | + | +++ | + | o |
| Standortgewinn | ++ | ++ | +++ | o | ++ | ++ | o |
| Umweltgesetzkonform | + | + | + | +++ | + | ++ | +++ |
| Nachhaltigkeits-beurteilung | o | o | + | +++ | ++ | +++ | +++ |

+ = zustimmend

o = neutral

- = ablehnend

Quelle: nach Saner (1997), S. 216ff.

Tabelle 3: Prioritäten wichtiger Akteure (Annahmen),
Beispiel: Erschliessen neuer Skigebiete + Konzessionen an Skiliftge-sellschaften

Die Fähigkeit, Koalitionen zu bilden oder gegensätzliche Koalitionen zu neutralisieren, ist ein wichtiger Aspekt der Verhandlungskompetenz. Dazu notwendig sind folgende Verhandlungskompetenzen: a) die Fähigkeit, die Interessen der Akteure und der primären und sekundären Stakeholder zu verstehen und auf einem strategischen Feld einzuordnen, b) die Fähigkeit, die in dem Konflikt in Beziehung stehenden formellen und informellen Netzwerke zu erkennen, deren Wirkung realistisch einzuschätzen und für die eigene Zielsetzung einzusetzen. Dazu gehört auch die Fähigkeit, neue Netzwerke aufzubauen, die zur Unterstützung von Koalitionsbildungen eingesetzt werden können. Die beiden Kompetenzen sind in der Schweiz nicht sehr verbreitet und falls vorhanden, dann oft mit dem sog. „Filz“ der alten Beziehungsfelder verbunden. Mit dem graduellen Abbröckeln dieser alten Seilschaften (Wertewandel der Postmoderne) bedarf es einer Erneuerung von Netzwerken und einem Aufbau von Brückenbauerfunktionen unter Einschluss von Vertretern der jüngeren Generation, die idealerweise auch sprachliche und kulturelle Unterschiedlichkeiten überbrücken können (Überbrücken des sog. Röstigrabens).

Im konkreten Fall der Schweiz und der alpinen Umweltkonflikte bedeutet dies, dass Kontrahenten eine „Boundary spanning“-Rolle mit Erfolg aufzubauen und umzusetzen wissen. „Boundary spanning“ bedeutet hier, kulturübergreifenden Einfluss aufzubauen und auszuüben mit dem Zweck, Konflikte durch Verhandlung und nicht durch Konfrontation zu lösen.

Fazit: Die Brückenbauerfunktion ist für den Zusammenhalt einer heterogenen Gesellschaft von grosser Wichtigkeit. Mit der zunehmenden multikulturellen Entwicklung der Schweiz ist die Zahl der Bürger kleiner geworden, welche in Konfliktfällen regionenübergreifend kompetent agieren können. Es geht hier nicht nur um ein Überbrücken der sprachlichen Unterschiede, sondern auch um ein Verstehen der unterschiedlichen Berufskulturen, Organisationskulturen und Sprachkulturen, die bei einem grösseren Umweltkonflikt allseitig akzeptable Lösungen entwickeln, unterzeichnen und umsetzen helfen (mehr darüber in Abschnitt 4.5). Diese Brückenbauer-Fähigkeit ist in der Schweiz nicht sehr weit verbreitet, vielleicht gerade wegen des Föderalismus, der zentripetale Kräfte fördert und institutionalisiert, aber mehr Mühe hat, institutionelle Strukturen und Funktionen aufzubauen und zu fördern, welche die notwendige soziale Zusammenarbeit über Kantonsgrenzen hinweg stärkt.

4.3 Theoretische Grundkonzepte des „Bargaining“

Konflikte entstehen bei fundamentalen Interessenunterschieden von Parteien, die sich um eine Ressource streiten. Je komplexer die Konfliktsituation ist, desto schwieriger wird die Lösungsfindung. Umweltkonflikte im alpinen Raum sind, wie in den Abschnitten 4.1. und 4.2. dargestellt, schwierig zu lösen. Grundsätzlich soll in Erinnerung gerufen werden, dass fundamentale Konflikte durch Verhandlung oder Konfrontation gelöst werden können. Kämpferisches Vorgehen in komplexen, oft auch interdependenten Situationen, ist meist sehr kostspielig und verursacht sekundäre Folgeprobleme, die meist unterschätzt werden. Der Bedarf an Verhandlungsgeschick ist da, die ökonomischen und rechtlichen Eckpfeiler sind gesteckt (siehe Kapitel 2, 3), was noch fehlt ist ein besseres Verständnis des Verhandlungsprozesses.

4.3.1 Definitionen der Verhandlung und des Bargaining

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht definiert sich eine Verhandlungssituation folgendermassen:

„Die Verhandlung ist ein Vorgang, bei dem zwei oder mehr Parteien eine Einigung darüber suchen, wer von ihnen in einer angestrebten Transaktion was leisten, empfangen, dulden oder unterlassen soll“¹¹¹.

Wichtige Prämissen dieser Definition sind auch, dass a) zwei oder mehrere Parteien involviert sind, b) dass gemeinsame und unterschiedliche Interessen vorhanden sind, c) dass die Parteien sich freiwillig entschieden haben, zu verhandeln und nicht zu kämpfen, d) dass der Verhandlungsverlauf aus dem Informationsaustausch aus gemeinsamer Problemlösung besteht, e) dass der Verhandlungsprozess aus Zeitabschnitten besteht, die manchmal kurz und manchmal lange dauern, f) dass eine Transparenz der Informationen und Positionen nicht vorausgesetzt werden kann und g) dass Verhandlungspositionen sich verändern, je länger eine Verhandlung sich über die Zeit hinauszieht.

Die Grundvoraussetzung einer Konfliktlösung via Verhandlung besteht darin, dass die Konfliktparteien bereit sind, vorhandene Werte (oder Ressourcen) zu teilen. Besteht diese grundsätzliche Voraussetzung nicht, dann wird es nicht möglich, einen Konflikt durch friedliche, konstruktive und allseitig annehmbare Verhandlung

¹¹¹ Saner (1997), S. 13.

zu lösen. In anderen Worten, aus sozialpsychologischer Sicht genügt es nicht, auf Transparenz der Information (ökonomische Prämisse, siehe Kapitel 2) und Vernunft der Parteien (juristische Prämisse, siehe Kapitel 3) zu setzen. Von fundamentaler Wichtigkeit ist die Bereitschaft zu teilen; ohne die ist keine Konfliktlösung durch Verhandlung möglich.

Besteht eine solche konstruktive Grundeinstellung, dann können die Verhandlungstechniken mit Erfolg eingesetzt werden. Zu den Verhandlungstechniken sind die folgenden Überlegungen relevant.

4.3.2 Drei Formen von Bargaining

Für unsere Betrachtungen nützlich sind hier die Beiträge von Walton und McKersie (1965), Raiffa (1982), Lax und Sebenius (1986), die grundsätzlich zwischen verschiedenen Arten von Verhandlungsanlage unterscheiden. Mit Anlage ist hier die grundlegende Konfliktkonstellation zwischen zwei Parteien gemeint. Unterschieden wird zwischen Null-Summen-Spiel (Zero-Sum-Bargaining-Set), Feste-Summen-Spiel (Fixed-Sum-Bargaining-Set) und Variable-Summen-Spiel (Variable-Sum-Bargaining-Set).

Beim Null-Summen-Spiel handelt es sich um eine Situation, bei der keine der beiden Parteien gewinnt, ohne dass die andere Partei Verluste erleidet. Beim Feste-Summen-Spiel besteht ein möglicher Einigungsbereich, bestehend aus dem Abstand zwischen den Reservationspreisen (absolute Limiten, die noch annehmbar sind: beim Käufer der unterste Preis und beim Verkäufer der höchstliegende Preis). Bei der dritten Spielanlage handelt sich um ein Variable-Summen-Spiel, welches definiert wird durch die beiden Reservationspreise und einen Einigungsbereich, der von beiden Parteien erweitert wird durch das Einbringen von zusätzlichen Werten.

A. Null-Summen-Spiel

Null-Summen-Spiele (Abbildung 9) führen zu keinem Verhandlungsergebnis, da eine der beiden Parteien einen Verlust in Kauf nehmen müsste. Dies wäre in dem Sinn keine Verhandlung mehr, da eine solche Lösung sich ausserhalb der gängigen Kriterien einer Verhandlung befindet¹¹².

¹¹² Saner (1997), S. 13.

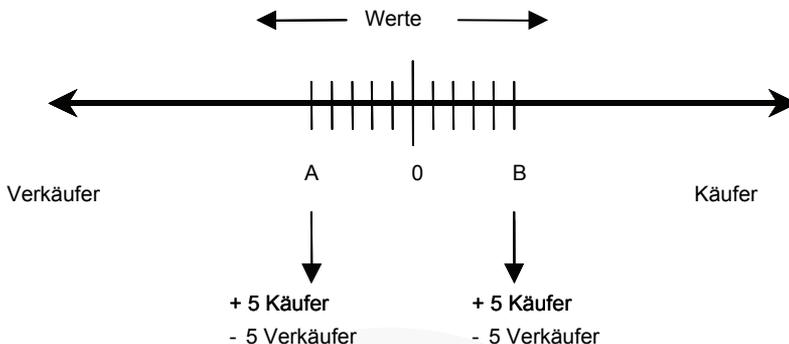


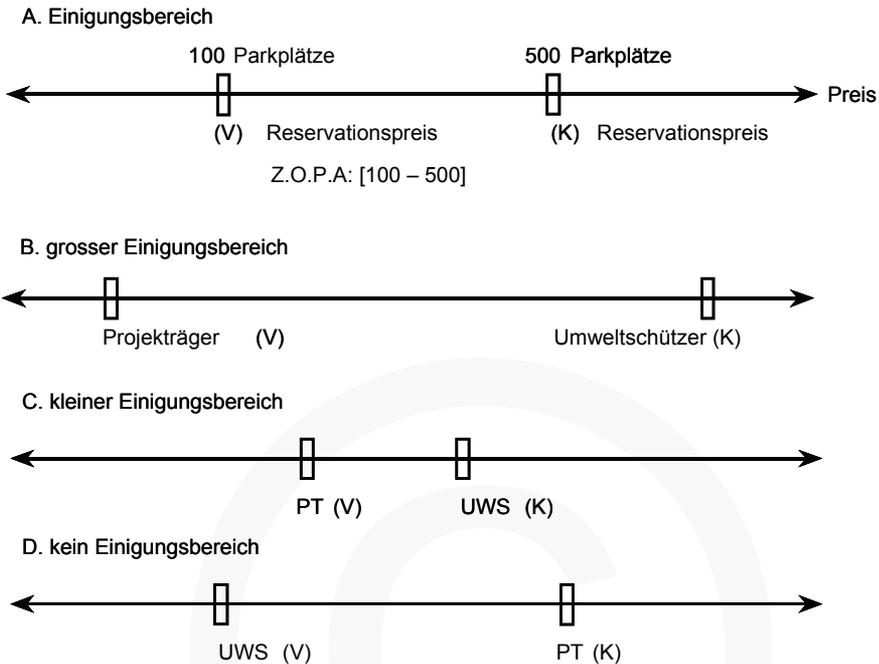
Abbildung 9: Null-Summen-Spiel

B. Feste-Summen-Spiel (Distributives Verhandeln)

Bei einer Feste-Summen-Spielanlage (Abbildung 10) gibt es einen potenziellen Einigungsbereich bestehend aus dem Abstand zwischen den Reservationspreisen beider Parteien, d.h. dem Minimalpreis des Verkäufers und dem Maximalpreis des Käufers¹¹³. Die feste Summe der vorhandenen Werte erlaubt es den Parteien, zu einer Einigung zu kommen, indem die bestehenden festen Werte unter den Parteien aufgeteilt werden (darum Ausdruck „distributives Verhandeln“).

Der Einigungsbereich wäre demnach entweder gross (Variante B) oder klein (Variante C). Keine Einigungsmöglichkeit besteht, wenn die beiden Reservationspreise sich gegenseitig ausschliessen (Variante D). Zur Verdeutlichung der Anlage verwenden wir den hypothetischen Fall einer Verhandlung über die Zahl von Parkplätzen eines neuen Skiliftprojektes, wobei die Rolle des Verkäufers dem Projektträger zufällt, während die Rolle des Käufers von den Umweltschutzverbänden ausgeübt wird.

Zu einer Einigung kommt es im Feste-Summen-Spiel durch sukzessive Schritte des Anbietens, Forderns und Austauschens von gegenseitigen Konzessionen. Beide Parteien verbessern ihre Preise – der Verkäufer reduziert seine Forderung und der Käufer erhöht seine Offerte. Meistens verläuft die gegenseitige Annäherung durch Konzessionen wie in Abbildung 11 dargestellt.



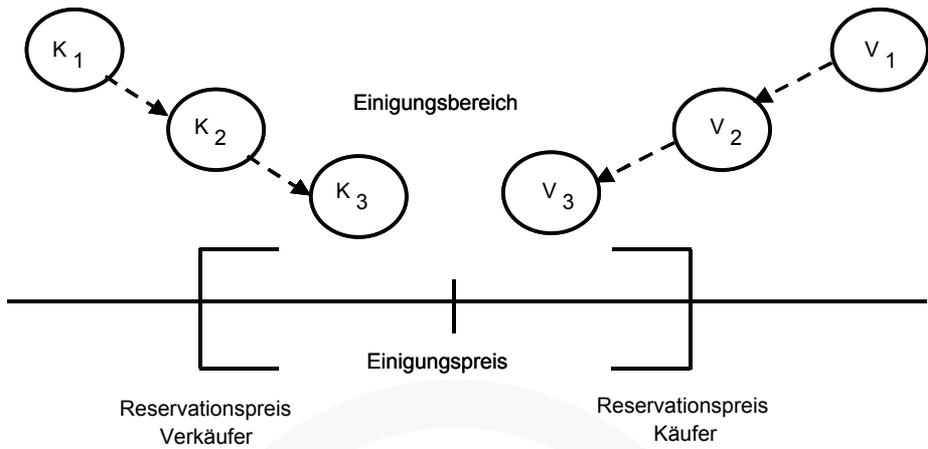
Quelle: Nach Saner (1997), S. 41f.

Abbildung 10: Einigungsbereich (Zone of Possible Agreement Z.O.P.A.) im Feste-Summen-Spiel

Es ist aber auch möglich, dass die beiden Parteien nicht zu einer Einigung kommen, wenn sie trotz gegenseitigen Konzessionen nicht den Einigungsbereich erreichen wie in Abbildung 12 dargestellt.

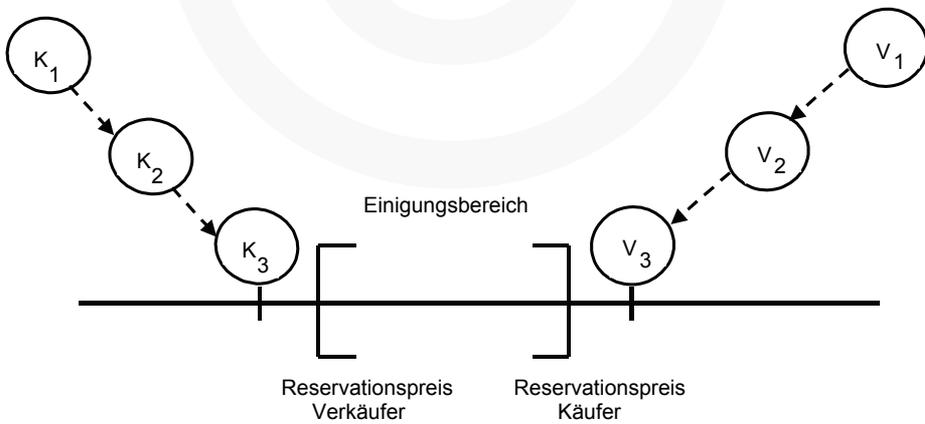
Harren beide Parteien auf ihren Positionen aus, d.h. sind sie nicht willens, weitere Konzessionen zu vergeben, dann besteht ein Verhandlungsstillstand, der zum Abbruch der Verhandlung führen kann. Kommt es nicht zu einer Einigung und handelt es sich um einen wesentlichen Konflikt, dann besteht die Gefahr, dass beide Parteien den Konflikt durch Streit und Kampf zu lösen versuchen, sei dies durch den Schritt zum Richter oder durch Mobilisierung von zivilem Ungehorsam (Blockaden, Demonstrationen etc. seitens der Umweltschutzverbände).

¹¹³ Siehe Saner (1997), S. 39ff.



Quelle: Nach Saner (1997), S. 39ff.

Abbildung 11: Feste-Summen-Spiel: Konzessionsverlauf



Quelle: Nach Saner (1997), S. 39ff.

Abbildung 12: Feste-Summen-Spiel: Konzessionsverlauf ohne Abschluss

Um einen möglichen Ausbruch von Streitigkeiten zu vermeiden, stossen oft Drittparteien zum Konflikt oder werden von der einen oder der anderen Partei um Beihilfe angefragt. Auf Druck solcher Drittparteien können die beiden Kontrahenten dazu verleitet werden, ihre Reservationspreise zu verändern, d.h. der Käufer reduziert seinen Reservationspreis oder der Verkäufer erhöht seinen Reservationspreis wie in Abbildung 13 dargestellt.

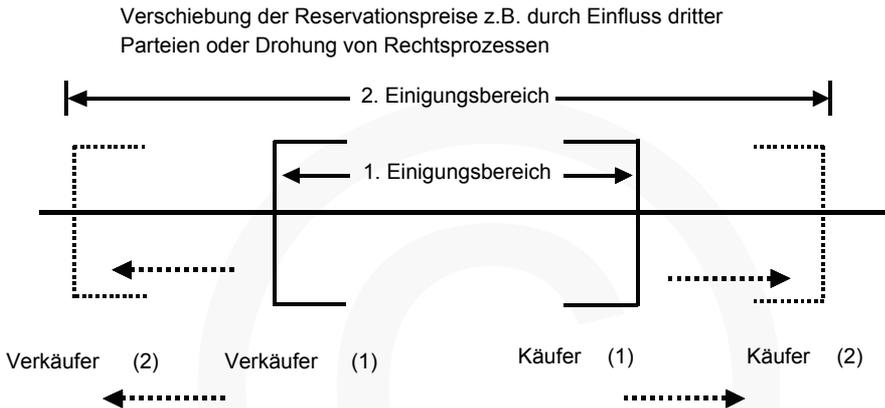


Abbildung 13: Feste-Summen-Spiel: Entblockung des Engpasses

Beide Parteien können aber auch mit dem Faktor Zeit spielen und versuchen, die andere Partei zur Aufgabe ihres jeweiligen Reservationspreises zu überreden. Nehmen wir zum Beispiel an, dass der Projektträger einen Golfplatz in einer Berglandschaft bauen möchte. Aus der Sicht der Umweltschützer ist das Golfplatzprojekt nicht annehmbar, da dieses mit nicht akzeptablen negativen Externalitäten verbunden wäre.

Stellt man sich nun vor, dass der Projektträger maximal 800'000 CHF für dieses Projekt mobilisieren kann, dann kann man sich vorstellen, dass die Umweltschutzorganisationen, falls sie überhaupt einen Kompromiss eingehen wollen, einfach mit der Zeit spielen und warten, bis dem Projektträger keine finanziellen Mittel mehr übrig bleiben, den Streitfall noch für 2–3 Jahre bei weiteren richterlichen Instanzen weiterzuziehen.

Die Abbildung 14 stellt dar, wie ein Projektträger über Zeit mit den steigenden Kosten zurechtkommen muss. Einsprachen dauern vielleicht Monate, falls nicht Jahre, zu den Verwaltungskosten kommen immer höhere Anwaltskosten und mit der Zeit häufen sich die Opportunitätskosten, könnte er doch anderswo mit dem gleichen Kapital gewinnbringend ein anderes Geschäft oder Projekt in Angriff nehmen.

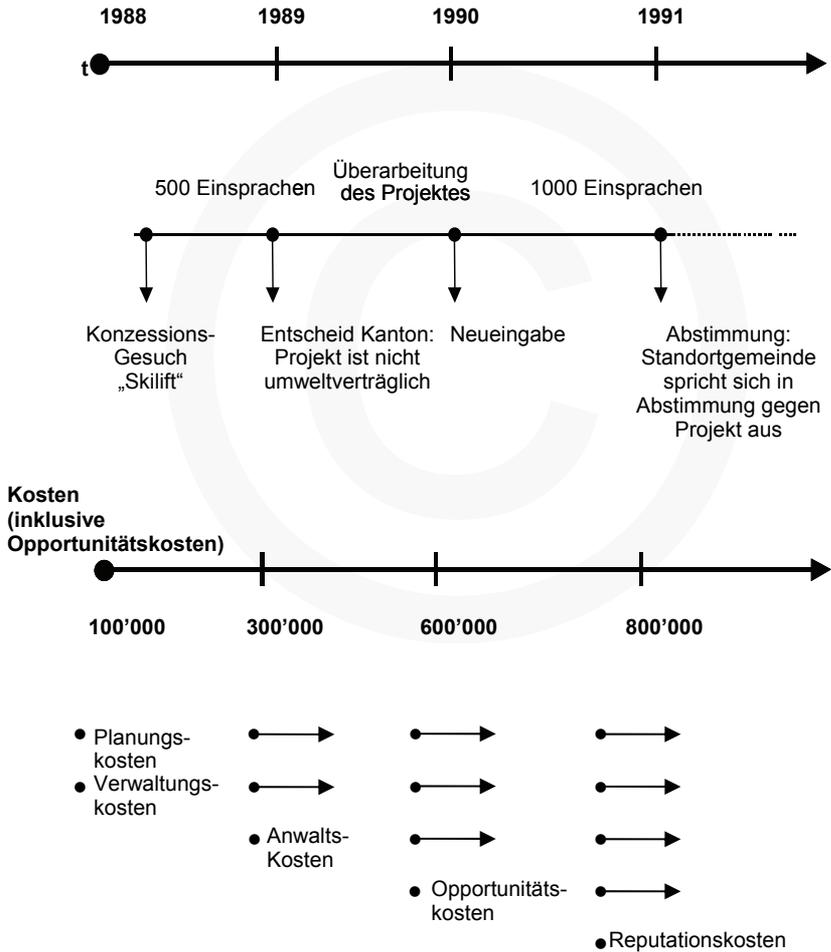


Abbildung 14: Einfluss des Zeitfaktors auf den Verhandlungsverlauf

C. Variable-Summen-Spiel (Integrative Verhandlung)

Beim Variable-Summen-Spiel ändert sich die Spielanlage qualitativ und quantitativ. Zum einen bringen beide Parteien zusätzliche Werte ein, was zur Folge hat, dass die zur Verfügung stehende Gesamtsumme der Werte beider Parteien sich erhöht und dementsprechend mehr Werte zur Verteilung vorhanden sind, zum anderen tauschen die Parteien Konzessionen aus, die wenn immer möglich marginale Kosten verursachen, aber optimale Verbesserungen auf der Gegenseite erzeugen.

Übertragen auf eine hypothetische Konfliktsituation zwischen Umweltschützern und Projektträgern bedeutet dies, dass alle Vereinbarungen (Verhandlungslösungen), die innerhalb des Bereiches der beiden Reservationspreiselinien liegen, machbar sind. Das Ziel ist, beidseitig integrativ zu verhandeln, was hier bedeutet, zusätzliche Werte einzubringen und auszutauschen, bis beide Parteien zusammen eine Pareto-optimale Einigung erzielen (Lösung A).

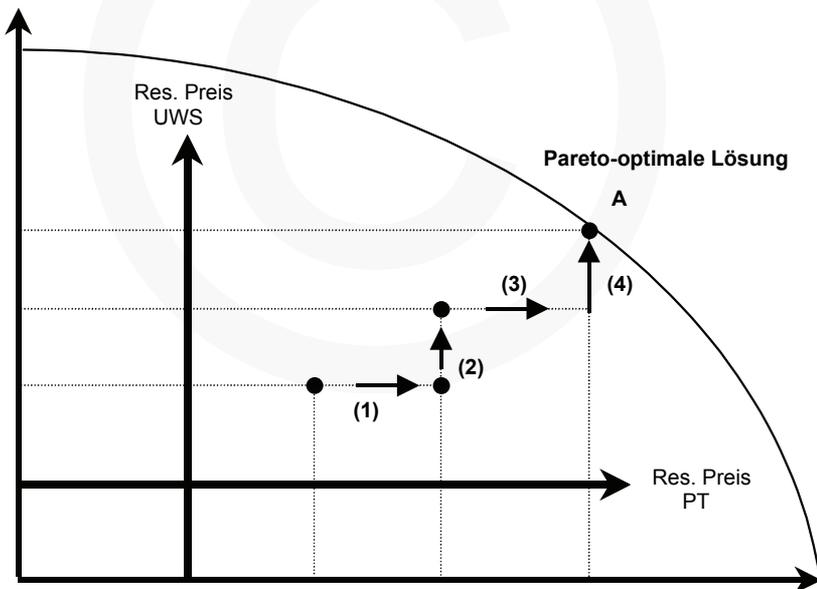
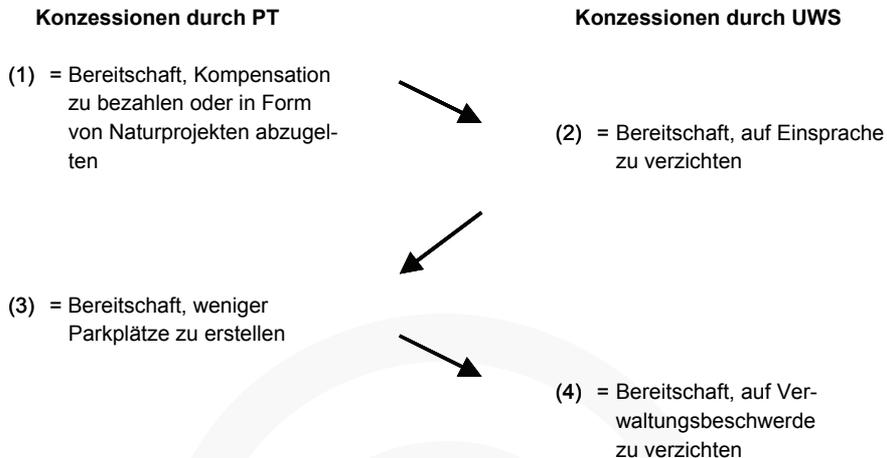


Abbildung 15: Konzessionen: Tauschprozesse von Werten

Beispiele von Konzessionen (Wertsteigerung für die Gegenpartei)



Um auf das Beispiel der Konfliktsituation zwischen Projektträger und Umweltschützer zurückzukommen, könnte man sich Konzessionserteilungen vorstellen, unten dargestellt durch Punkte und Pfeile. Bildlich gesprochen bedeutet dies, dass beide Parteien gegenseitig Verbesserungen anbieten, die es ihnen erlauben, eine Lösung zu erreichen, die gleichzeitig kommerziell rentabel und umweltfreundlich ist.

Fazit: Verhandeln bedeutet, Werte zu tauschen und gemeinsam die erarbeiteten Werte aufzuteilen. Null-Summen-Spiele sind per Definition keine Verhandlungen, da eine der beiden Parteien zum Verlust gedrängt wird. Fixe-Summen-Spiele ermöglichen ein Aufteilen bestehender Werte durch ein distributives Verhandeln. Die begrenzten Werte einer distributiven Verhandlung engen den Verhandlungsraum ein und führen leicht zu Spannungen, die manchmal zum Verhandlungsstillstand führen. Variable-Summen-Spiele bedeuten ein Erweitern der zu verteilenden Werte, was es wiederum den Parteien ermöglicht, zu beidseitig gewinnbringenden (integrativen) Lösungen zu kommen¹¹⁴. Integrative Verhandlungen setzen aber voraus, dass beide Parteien bestehende Konflikte durch gemeinsames Entgegen-

¹¹⁴ Integrative Ansätze sind oft nicht machbar auf Grund festgefahrener Verhandlungspositionen. Zur Auflösung dieser festen Positionen bedarf es der Fähigkeit, Problemdefinitionen zu hinterfragen und neu zu gestalten. Eine sehr lehrreiche Illustration dieses kognitiven Konstruktionsprozesses wird von Christoph Hauser besprochen (2002), S. 40ff.

kommen und Zusammenarbeiten lösen wollen. Beharrt die eine oder andere Partei auf einer Maximalforderung, dann zwingt sie die andere Partei, Verluste anzunehmen, was keine Partei freiwillig macht. Folglich kommt es bei einer solchen Gewinn/Verlust-Konstellation leicht zu einer Eskalation, die meistens beim Richter endet oder sich in offenen Streit ausweitet. Der Ausweg aus einer solchen Eskalation wäre Druck von Drittparteien (z.B. ARE; BUWAL, Kantonsverwaltungen), welche die Parteien zum Aufgeben von Maximalforderungen und zum Verändern ihrer Reservationspreise führen könnten, z.B. durch rechtlich bindende Verwaltungsmediation.

4.4 Machtsoziologische Gesichtspunkte der Verhandlungstheorie

Tiefgreifende Konflikte bestehen aus substantziellen Interessenunterschieden, sei dies auf Grund grundsätzlicher politischer oder ideologischer Weltanschauungen oder grundsätzlicher unterschiedlicher Werte, wie dies bei Umweltkonflikten in den alpinen Gebieten der Schweiz oft auch der Fall ist.

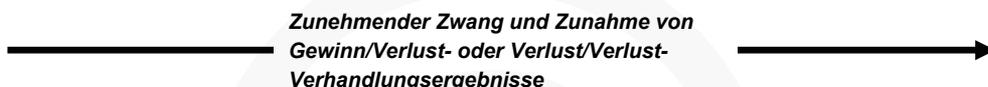
Aus der machtsoziologischen Perspektive betrachtet können Interessen friedlich oder gewaltsam umgesetzt werden¹¹⁵. Obwohl die meisten Umweltkonflikte innerhalb des bestehenden schweizerischen Rechtssystems ausgetragen werden, kann es aber auch zu Verhalten kommen, die bestehendes Recht brechen, sei dies durch friedliche oder gewaltsame Art. Es sei hier der Fall Kaiseraugst in Erinnerung gebracht, wo der Bau eines Atomkraftwerkes durch friedliche Störungsaktionen, die bis zur rechtsbrechenden Geländebesetzung reichten, verunmöglicht wurde¹¹⁶.

Die Tabelle 4 stellt das Instrumentarium der möglichen Verhaltensweisen von Konfliktpartien dar, welches vom informellen Gespräch bis zur gewaltsamen Aktion reicht. Die Eintragungen mittels der Bezeichnung X zeigen auf, wie oft einzelne Verhaltensweisen bei Umweltkonflikten in der Schweiz (in der Tendenz) eingesetzt werden.

¹¹⁵ Grundsteine der folgenden Darlegungen sind die Macht- und Herrschaftssoziologie von Max Weber (1972) und das Verständnis der Autorität von Heinrich Popitz (1992).

¹¹⁶ Kupper (2003).

| Privates Entscheiden der Parteien | | | | Verwaltungsentscheid (Regierung: Gemeinde, Kanton, Bund) | | Rechtsentscheid (öffentlichrechtliche Entscheidung durch Drittparteien) | | Ausserrechtliche Entscheidung (beeinflusst durch Zwang und/oder Gewalt) | |
|-----------------------------------|---|-------------|-------------|---|--------------|--|---------------------|--|------------------------------------|
| Konfliktvermeidung | informelle Diskussion und Problemlösung | Verhandlung | Vermittlung | Verwaltungsentscheid | Schiedspruch | Gerichtsentscheid | Parlamentsentscheid | Friedliche rechtsbrechende Aktion | Gewalt-same rechtsbrechende Aktion |
| XXX | X | X | XX | XXX | XXX | XXX | X | XXX | X |



x = Tendenzen des Konfliktverhaltens im alpinen Raum
(Quelle: Falltypen des vorliegenden Berichts)

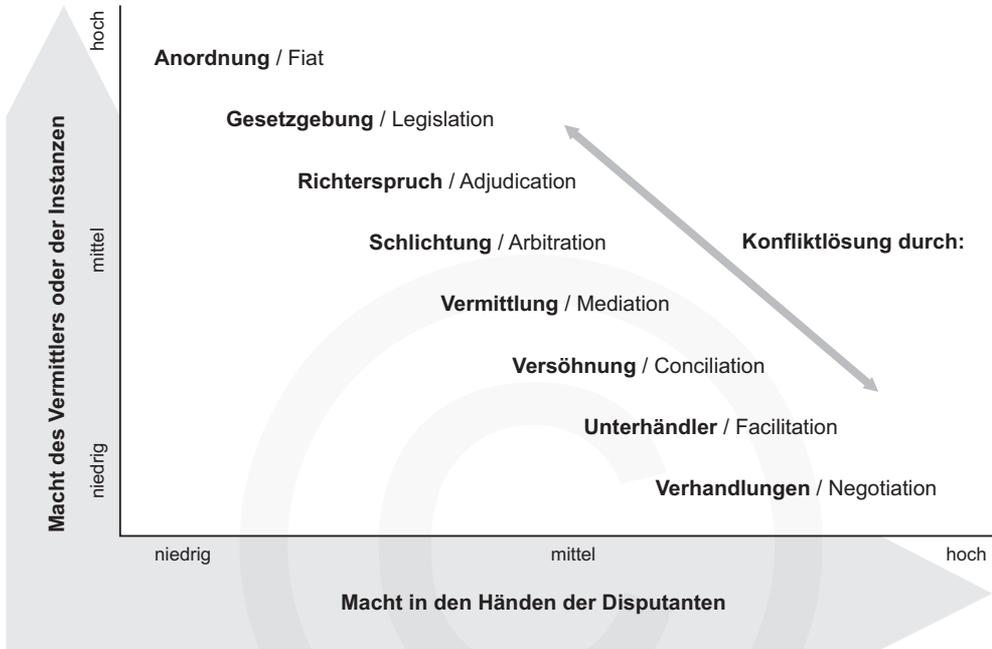
Tabelle 4: Kontinuum des Konfliktverhaltens und Entscheidungspräferenzen

Umweltkonflikte in der Schweiz werden selten durch direkte bilaterale Verhandlungen zwischen Nutzern und Schützern gelöst. Es kommt dagegen eher zum Einbeziehen von Drittparteien. Durch das Einbeziehen von Drittparteien verschiebt sich das Machtverhältnis zu Gunsten von Drittparteien, je stärker die Entscheidungsbefugnis der Drittpartei ist. Die Machtverschiebung zu Gunsten der Drittpartei erhöht sich, je höher die Verfügungsgewalt der Drittpartei ist (Abbildung 16).

Es fragt sich nun, warum Umweltkonflikte in der Schweiz selten von den Kontrahenten in der direkten Verhandlung gelöst werden. Ist der Grund ein Fehlen von Verhandlungskultur oder bestehen strukturelle Gründe, die es den Konfliktparteien nicht ermöglichen, durch direkte Verhandlungen zur Beilegung des Konfliktes zu kommen? Betrachten wir zuerst die strukturellen Faktoren, die zu einem Miteinbeziehen von Drittparteien führen können. An zweiter Stelle (Abschnitt 4.5) besprechen wir den Einfluss kultureller Aspekt auf den Verhandlungsverlauf.

Im Hinblick auf die zunehmende Popularität der Konfliktlösung durch Mediatoren versuchen wir darzustellen, welche strukturellen Faktoren eventuell die Kontrahenten zur Überzeugung bringen könnten, dass eine Drittpartei, hier die eines Media-

tors, den Konflikt behandeln soll. Was folgt, ist eine Gegenüberstellung von Verhandlung und Mediation als mögliche Konfliktlösungsmechanismen.



Quelle: Nach Gladwin (1982), in Saner (1997), S. 151f.

Abbildung 16: Konfliktlösung und Macht des Vermittlers

Die in Tabelle 5 aufgeführten Faktoren zeigen auf, wie man die Unterschiedlichkeiten zwischen Mediation und direkter Verhandlung besser verstehen kann. Die Entscheidungskriterien, welche die Wahl zum Mediatoren beeinflussen, sind die folgenden: a) Machtsymmetrie, b) Schutz des Ansehens, c) Entscheidungsnormen, d) Art des Kommunikationsflusses, d) zeitlicher Entscheidungsdruck, e) Akzeptanz der anderen Partei, f) Dauer des Konfliktes, g) Bereitschaft zum Informationsaustausch, h) Beziehungsfeld, i) Konfliktbreite (Zahl der involvierten Stakeholder) und k) Ausmass und Gewicht der externen Kosten¹¹⁷.

¹¹⁷ Für eine vertiefte Besprechung der Unterschiedlichkeiten zwischen Verhandlung und Mediation aus juristischer Sicht siehe Rau, Sherman und Peppet (2002).

| | Verhandlung | Mediation |
|-------------------------------------|---|--|
| Machtsymmetrie | symmetrische Machtverhältnisse | asymmetrische Machtverhältnisse |
| Schutz des Ansehens | privater Disput | öffentlicher Disput |
| Entscheidungsnormen | Normen nicht vorhanden | Normen vorhanden |
| Kommunikationsfluss | <i>Leicht:</i> kooperative Beziehung | <i>Schwierig:</i> kompetitive Beziehung |
| Entscheidungsgeschwindigkeit | geringer Zeitdruck | hoher Zeitdruck |
| Beidseitige Akzeptanz | Interessenüberlappung | Gegensätzliche Interessen |
| Dauer des Konflikts | Streit noch in früher Phase | Streit langandauernd |
| Informationsaustausch | behutsam – offen | verschlossen |
| Beziehungsfeld | multiplexes Beziehungsfeld | einfaches Beziehungsfeld |
| Konfliktbreite (stakeholder) | weitgehendes Konfliktfeld | enges Konfliktfeld |
| Risikominderung | hohe externe Kosten | geringe externe Kosten |

Quelle: Nach Gladwin (1980).

Tabelle 5: Verhandlung oder Mediation: Unterscheidungskriterien

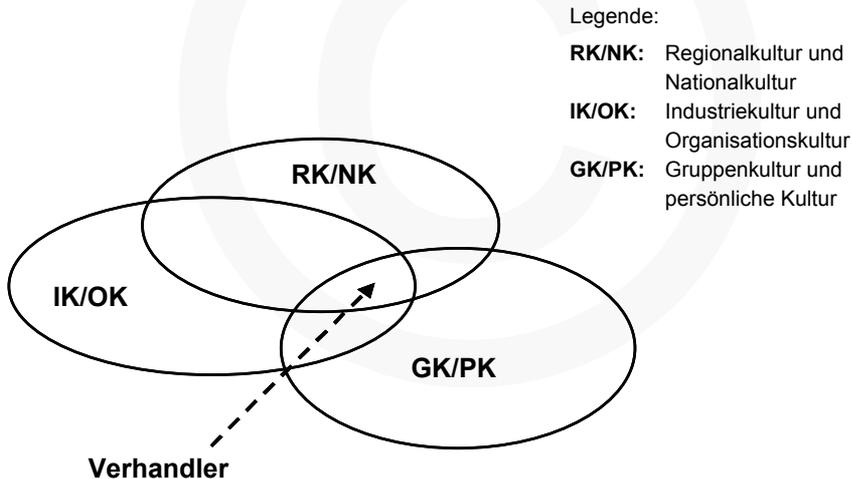
An sich wäre eine Konfliktlösung durch direkte Verhandlung durchaus möglich, und doch kommt es in der Schweiz bei Umweltkonflikten oft zum Einbeziehen von Drittparteien. Beim Vergleich der beiden Lösungsmechanismen kann man sich sogar fragen, ob eine Mediation genügend starken Einfluss auf die Kontrahenten haben wird oder ob die Mediation gestärkt werden sollte, indem man die Umweltmediation zu einer rechtlich bindenden Mediation erklärt. Eine erfolgreiche Verhandlung wie auch eine rechtlich nicht-bindende Mediation bedarf eines Minimums an Vertrauen und Kooperation, ansonsten ist das Erarbeiten von integrativen Lösungen nicht möglich. Ohne minimale kooperative Einstellung ist auch eine Mediation gefährdet, vor allem wenn sie nicht bindender Natur ist.

Fazit: Umweltkonflikte im alpinen Raum der Schweiz werden oft mittels Einbezug von Drittparteien oder höheren Instanzen gelöst. Die Gründe, warum die Kontrahenten selten durch direkte Verhandlung zur Einigung kommen, sind zahlreich. Oft erwähnt wird die Machtasymmetrie zwischen Bauherrn und Umweltschutzverbänden. Auch besteht eine damit verbundene Tendenz der Umweltschutzverbände, Macht aufzubauen durch das zeitliche Verlängern eines Umweltkonfliktes mittels

vollen Ausschöpfens des Rechtsweges (siehe Beispiel oben unter 4.3). Für eine Verhandlung fehlen oft die notwendigen minimalen gemeinsamen Interessen. Bestehen keine gemeinsamen Netzwerke, dann kommt es nicht zum Aufbau von Sozialkapital, welches unbedingt notwendig ist, um ein Minimum an Vertrauen und Risikobereitschaft aufzubauen.

4.5 Einfluss kultureller Faktoren auf das Konfliktverhalten

Verhandler sind immer auch Rollenträger. Die meisten der angenommenen oder zugeteilten Rollen sind kulturell geprägt. Ein Verhandler vertritt zum Beispiel gleichzeitig eine persönliche Rolle (Mann/Frau), eine berufliche Rolle (Akademiker/Landwirt) und eine regionale kulturelle Rolle (deutsche vs. französische Schweiz) (Abbildung 17).

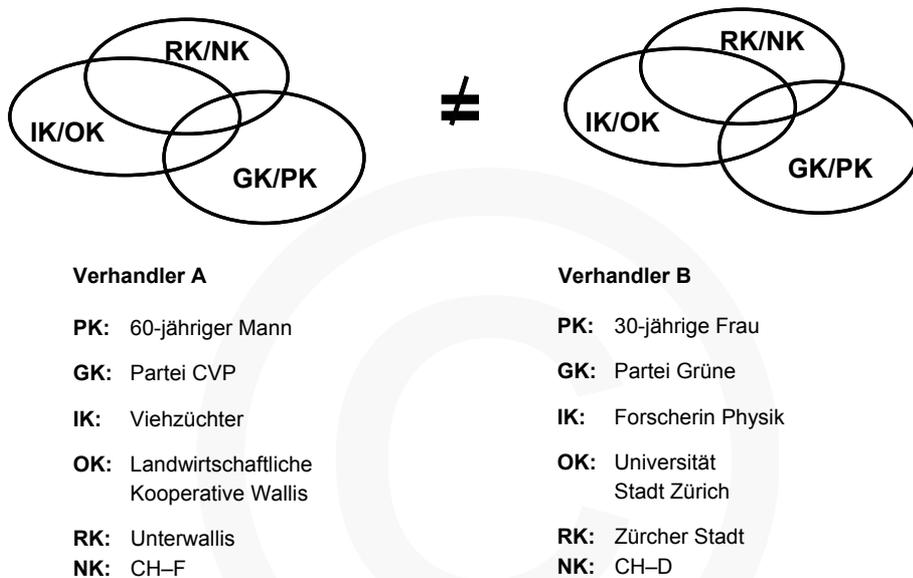


Quelle: Nach Saner (1997), S. 244f.

Abbildung 17: Kulturelle Unterschiede des Verhandlungs-Verhaltens

Beim Aufeinandertreffen zweier Verhandler kann es leicht zu mehrfachen rollenbedingten Unstimmigkeiten kommen auf Grund unterschiedlicher Ausbildung und Berufsausübung wie auch manchmal auf Grund unterschiedlicher Parteizugehörigkeit und unterschiedlichem Wohnort. All diese Unterschiedlichkeiten prägen Ein-

stellung, Weltbild, Arbeitsmethode und Zugehörigkeitsgefühl, was wiederum die Partizipation in Netzwerken und das Teilhaben an Sozialkapitel behindert oder erleichtert. Umweltkonflikte im alpinen Bereich bedeuten oft, dass Nutzer und Schützer mit sehr unterschiedlichem kulturellem Hintergrund aufeinander prallen, wie in Abbildung 18 falltypisch dargestellt wird.



Quelle: Nach Saner (1997), S. 244f.

Abbildung 18: Spannungen und Missverständnisse auf Grund kultureller Unterschiede

Zwei Forschungsbeiträge über das Verhalten der Schweizer Verhandler sollten hier erwähnt sein (vgl. Tabelle 6). Bei der Forschung von Saner und Yiu¹¹⁸ ging es um Präferenzen von Verhandlungsstilen. Bei der Forschung von Hofstede¹¹⁹ bestand das Forschungsziel daraus, grundlegende Verhandlungseinstellungen zu eruieren.

¹¹⁸ Saner und Yiu (1993).

¹¹⁹ Hofstede (1980).

Laut Ergebnissen der ersten Forschung stellte sich heraus, dass die bevorzugten Verhandlungsstile von Deutschschweizer Negotiatoren aus „Vermeidung“ und „Kompromisse schliessen“ bestanden. In anderen Worten, Schweizer Verhandler tendieren dazu, Konflikten aus dem Wege zu gehen oder, falls nicht vermeidbar, Kompromisse einzugehen (Weg der kleinen Schritte), um den Konflikt „loszuwerden“. Integrative Lösungen wurden weit weniger vermeldet.

Bei der zweiten Forschung handelte es sich um eine Erhebung in Bezug auf das Konfliktverhalten von Schweizer Verhandlern. Angewandt auf Verhandlungsverhalten analysierte Hofstede das Verhandlungsverhalten der Schweizer und bezeichnete die Schweizer Verhandler als kämpferisch, d.h. wenn ein Konflikt nicht vermieden noch gewonnen werden kann, dann ist die Tendenz des Deutschschweizer Verhandlers gross, den Konflikt durch machtorientiertes Verhalten zu lösen. Integrative Lösungen sind schwieriger, da Schwierigkeiten im persönlichen Kontakt und in der Zusammenarbeit bestehen (siehe Abschnitt 4.6. unten).

A) Befragung (Saner, Yiu, 1993; Thomas-Killmann MODE Fragebogen, 5 Konfliktlösungsstile)

- Starke Neigung zur Konfliktvermeidung und zum Kompromisse schliessen
(→► Kompromisse schliessen = Weg der kleinen Schritte)

B) Befragung (Hofstede, 1980; Vier kulturelle Ausrichtungen der Wertorientierung)

- Deutsche Schweiz = höchster Wert ist Maskulinität
(→► Konfliktlösung durch Kampf)
- Französische Schweiz = höchster Wert ist Akzeptanz von Machtunterschieden
(→► Konfliktlösung durch Ausweichen oder Delegation an Politik)

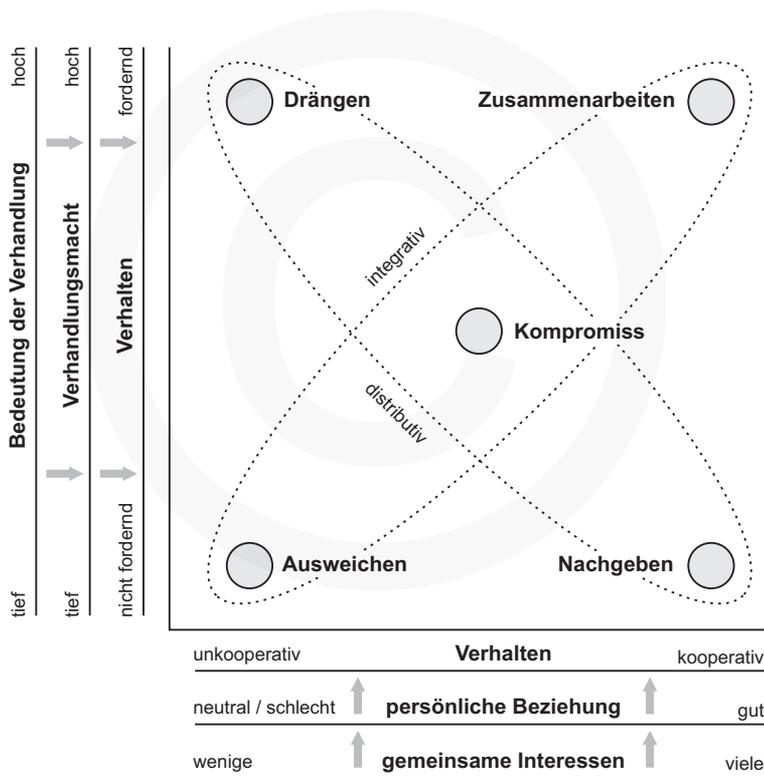
Quelle: Nach Saner (1997), S. 122f., Hofstede (1980).

Tabelle 6: Verhandlungskultur der Schweiz

Fazit: Beim Verhandeln von alpinen Umweltkonflikten prallen oft sehr unterschiedlich ausgebildete Personen aufeinander, die zum Teil sehr entgegengesetzte Auffassungen haben, wie der alpine Raum genutzt respektive geschützt werden soll. Es wurde beobachtet, dass Schweizer Verhandler lieber Konflikten ausweichen als in einen längeren Disput involviert zu werden. Dazu gehört aber auch die Feststellung von Hofstede, dass Schweizer Verhandler lieber kämpfen als Zusammenzuarbeiten oder Kompromisse zu schliessen. Der Hang zum Kampf ist vor allem in der Deutschen Schweiz ausgeprägt. In anderen Worten, der prototypische Schweizer versucht, zuerst einem Konflikt auszuweichen. Falls dies nicht möglich ist, dann zieht er es vor, den Konflikt durch einen Machtkampf zu lösen.

4.6 Sozialpsychologische Gesichtspunkte¹²⁰

Bei Umweltkonflikten geht es um öffentliche Güter und vor allem um öffentliches Recht. Der Handlungsspielraum für Verhandlungen ist enger als dies der Fall ist, wenn es sich um Konfliktlösung von privaten Gütern im Rahmen des Privatrechtes handeln würde. Und trotzdem besteht ein Freiraum innerhalb des engeren Verhandlungsbereiches, der für kooperative Verhandlungen ausgeschöpft werden könnte, soweit dies die Kontrahenten wünschen. An sich besteht die Möglichkeit, Lösungen zu suchen, die auf Kooperation aufbauen, sei dies in der direkten Verhandlung oder auch durch Einbeziehen von Drittparteien.



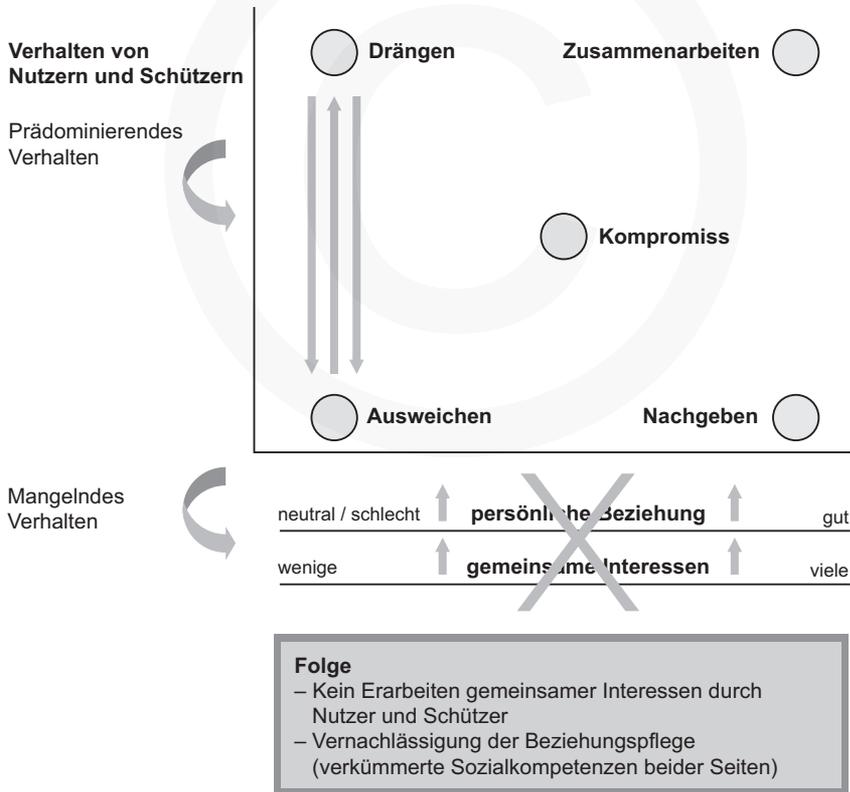
Quelle: Nach Gladwin und Walter (1980), in Saner (1997), S. 117f.

Abbildung 19: Bestimmungsfaktoren der Konfliktbehandlung

¹²⁰ Morton Deutsch (1973) leistete Pionierarbeit in der sozialpsychologischen Konfliktforschung nach Vorbild der Feldforschung von Kurt Lewin.

Dies wird in Abbildung 19 mit den rechtsstehenden taktischen Einstellungsvarianten dargestellt. Wie schon oben erwähnt, besteht in der Schweiz die entgegengesetzte Tendenz, nämlich nicht zu kooperieren und dafür eher zu konkurrieren, inklusive Einbeziehen von Drittparteien.

Die rechtsseitig dargestellten Lösungen bedeuten nicht Nachgeben, sondern kooperative Zusammenarbeit. Integrative Lösungen sind nur dann möglich, wenn die Streitparteien gleichzeitig Konfrontation mit Kooperation verbinden können. Das Zusammenarbeiten (integrative Verhandlung) ist nur dann möglich, wenn beide Parteien ihre wichtigsten Interessen mit Erfolg vertreten, dann aber auch gleichzeitig die Fähigkeit aufbringen, die Bedürfnisse der anderen Partei wahrzunehmen und gemeinsam mit der Gegenpartei Lösungen zu erarbeiten, die gemeinsam von Vorteil sind (sog. Win-Win-Lösungen).



Quelle: Nach Gladwin und Walter (1980), in Saner (1997), S. 117f.

Abbildung 20: Verhandlungsrepertoire der Schweizer Umweltverhandler

Eine Grosszahl der Umweltkonflikte wird in der Schweiz nicht durch Verhandlungen gelöst (Abbildung 20). Projektträger wie Umweltschutzverbände versuchen oft, die andere Partei auszuspielen, sei dies durch Versuche, die Behörden zu beeinflussen (Versprechungen: Arbeitsplätze, Steuereinnahmen etc.) oder den rechtlichen Instanzenweg voll auszuschöpfen (Hinhaltetaktik der Umweltschutzverbände). Beide Parteien erhoffen einen Machtzuwachs und warten auf einen Machtverlust auf der Gegenseite. Die Grundeinstellung entspricht der amerikanischen Maxime „might makes right“. Das Problem bei einer solchen Einstellung ist, dass die andere Partei ins Verlieren gedrängt wird, was natürlich nicht annehmbar ist. Folglich bekämpfen sich beide durch Dritte oder Drittinstanzen mit dem Ergebnis, dass beide Parteien meistens nicht zu einem Resultat finden, was für beide Seiten unbefriedigend ist.

Was leider viel zu wenig eingesetzt wird, sind kooperative Verhandlungsschritte. Projektträger wie Umweltschutzverbände tun sich schwer im persönlichen Kontakt mit der Gegenseite und noch schwerer in der unbedingt notwendigen intellektuellen Arbeit des Auslotens der möglichen gemeinsamen Interessen.

4.7 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Umweltkonflikte im alpinen Raum sind meist komplexer Natur und betreffen nebst den direkten Kontrahenten auch oft eine Vielzahl von primären und sekundären Stakeholdern. Regionen übergreifende komplexe Konflikte sind bis in den Anfang der sechziger Jahre durch Eliten (Volksvertreter, Wirtschaftskapitäne, Verbandsleiter) auf Grund von akquiriertem Sozialkapital (z.B. gemeinsame Armee-Wirtschaft- und Politiknetzwerke) gelöst worden. Diese Netzwerke delegierter Macht waren in den frühen Nachkriegsjahren solide genug, komplexe Konflikte kooperativ zu lösen. Die Entwicklung der nachfolgenden Postmoderne hat diese herkömmlichen Netzwerke aufgelöst. Gleichzeitig hat die Interdependenz mit dem Ausland stark zugenommen (EU-CH-Abkommen, Alpenkonventionen, Kyoto-Abkommen etc.), was wiederum eine „Einheimische“ Lösung durch alte Beziehungsnetze erschwert oder sogar verunmöglicht.

Das Beziehungsnetz zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen ist heute nicht leicht zu übersehen und die Verhandlungsthemen sind oft auch sehr technischer Natur (öffentliches und privates Recht, wirtschaftliche Nutzung versus ökologische Schutzziele etc.). In anderen Worten, die betroffenen Parteien müssen viel

einbringen oder erarbeiten, was den Wissensstand anbelangt wie auch in Bezug auf das Verständnis der komplexen Interessen und Beziehungsfelder. Expertenwissen muss vorhanden sein, damit die komplexen Themen analytisch verstanden und konzeptuell gestaltet werden können. Ohne Sachwissen und Zugang zu relevanten Netzwerken wären Projektträger wie auch Umweltschützer angesichts der Komplexität der Umweltkonflikte überfordert und leicht der Versuchung ausgesetzt, den Konflikt durch Konfrontation statt durch Kooperation zu lösen.

Zur Kooperation braucht es minimale Sachverständnisse oder Zugang zu verlässlichen Fachexperten. Der Bedarf an Expertenwissen ist gross, damit die rechtlich und politisch komplexen Zusammenhänge verstanden werden können. Gleichzeitig besteht ein grosser Bedarf bei den von Umweltkonflikten direkt betroffenen Parteien an kompetenter Unterstützung, damit die oben aufgezeichnete Tendenz, Konflikte zu vermeiden oder durch Konfrontation zu lösen, gemildert werden kann.

Nebst der fachlichen Unterstützung durch Experten für alle Konfliktparteien braucht es zudem eine verstärkte Interaktion mit der direkt betroffenen Land- und Bergbevölkerung, damit diese nicht in die Automatismen der Konfrontation verfallen.



5 Umweltverhandlungen und Umweltmediation: Erkenntnisse aus den USA

Das Kapitel zeigt, welchen Stellenwert die alternativen Konfliktlösungsverfahren in den USA (Environmental Dispute Resolutions, abgekürzt EDR bzw. Alternative Dispute Resolutions, abgekürzt ADR) einnehmen, welche Erfahrungen bestehen und welche Erkenntnisse sich hieraus für alternative Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich in der Schweiz ableiten lassen.

5.1 Entwicklung und Stellenwert

Die frühen siebziger Jahre waren in den USA geprägt von hitzigen Auseinandersetzungen zwischen Umweltschützern, Bauherren und Verwaltung, die fast immer vor Gericht endeten. Die Folge waren überfüllte Gerichte, langwierige Verfahren, hohe Kosten und oftmals wenig zufriedenstellende Entscheide¹²¹. In diesem Umfeld wurde nach alternativen Ansätzen zur Konfliktlösung gesucht. Sie mündeten 1973 in das erste Umweltmediationsverfahren in den USA¹²². Ermutigt durch positive Erfolge mit diesen Verfahren kam es zu einer starken Zunahme von Verhandlungslösungen, die in den meisten Fällen mediationsgestützt sind. Fanden diese Verfahren zu Beginn noch meist auf einer Ad-hoc-Basis statt, so wurde in den letzten 10 bis 15 Jahren der Versuch unternommen, die Verfahren auf eine mehr institutionalisierte Basis zu stellen. Diverse Gliedstaaten der USA schreiben inzwischen den Einsatz solcher Verfahren in bestimmten Umweltbereichen vor, bevor das Gericht angerufen wird¹²³. Auf Bundesebene ermächtigt der Administrative Dispute Resolution Act aus dem Jahr 1990 die Bundesbehörden, konsensorientierte Verfahren anzuwenden, wenn hierdurch die Erfolgchancen für konsensuale Vereinbarungen erhöht werden.

¹²¹ Vgl. Amy (1990), S. 212; Susskind und Secunda (1998), S. 16f.

¹²² Regelung einer langandauernden Auseinandersetzung um den Bau eines Flutsicherungsdammes am Snoqualmie River im US-Bundesstaat Washington. Dieser Fall wird als das Pionierverfahren der Umweltmediation gesehen. Vgl. Weidner (1999), S. 137, sowie den Beschrieb des Verfahrens im Anhang derselbigen Quelle.

¹²³ Vgl. Amy (1990), S. 213f.; Fietkau und Weidner (1998), S. 109ff., sowie den Überblick zu „Courts and Alternative Dispute Resolution“ unter www.vcsun.org.

Ein massgeblicher Einsatzbereich für alternative Konfliktlösungsverfahren liegt allerdings nicht nur in Auseinandersetzungen innerhalb bestehender Normen, sondern in der Normensetzung selber. Es obliegt in den USA den Verwaltungsbehörden, die Regeln zur Umsetzung der Gesetze auszugestalten. Dieses so genannte „Rule Making“ hatte in der Vergangenheit viel von seiner Glaubwürdigkeit verloren und die Entscheide wurden häufig vor Gericht angefochten¹²⁴. Zunehmende Unzufriedenheit mit der Situation führte dazu, dass die Behörden Verhandlungen einsetzten, um mit den Anspruchsgruppen zu allgemein akzeptierten Normen zu kommen. Der Kongress reagierte auf diese Entwicklung mit dem Negotiated Rule Making Act von 1990. Er ermächtigt die jeweils zuständigen Bundesbehörden, die konventionellen Verfahren zur Entwicklung allgemeiner Regelungen durch Einsatz von konsens- und verhandlungsbasierten Verfahren zu ergänzen, mittels derer die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen intensiv in den Normentwicklungsprozess einbezogen werden¹²⁵.

Wenn über die Zunahme von Mediationsverfahren in den USA und Erfolge mit diesen gesprochen wird, ist es wichtig, zu unterscheiden, ob es sich um „Dispute Resolution“ oder „Negotiated Rule Making“ handelt. Denn ein massgeblicher Teil des Zuwachses an Mediationsverfahren bezieht sich auf die Verfahren zur Normenentwicklung, ein Vorgang, der nicht auf die schweizerischen rechtlichen Verhältnisse angewandt werden kann.

Trotz der unterschiedlichen Rechtsverhältnisse und Situation gibt es aber auch etliche Parallelen. Der entscheidende Punkt ist, dass auch in den USA die Parteien nicht frei sind, einfach Vereinbarungen zu treffen. Wie in der Schweiz besteht die Notwendigkeit der Zustimmung durch Regierung bzw. Behörde:

„Implementations of environmental agreements is often out of the hands of the parties to an agreement. When unions bargain with management, the terms of the settlement are defined by the parties; ratification of the agreements occurs when the principals agree, and members or boards of directors vote. In contrast, environmental settlements are often the responsibility of a government agency. In such cases, the parties to a settlement require agency approval in order to implement their agreement. If the agency (or agencies) in question has

¹²⁴ Susskind und Secunda (1998), S. 22f.

¹²⁵ Ein Beispiel für Negotiated Rule Making: Die amerikanische Umweltbehörde EPA hat das Verfahren benutzt, um die Norm festzulegen, wie die Überschreitung von Luftreinhaltungsgrenzwerten bei Lastkraftwagen zu sanktionieren ist (Susskind und Secunda 1998, S. 23).

not been a party to the bargaining process (or at least involved as a passive observer), it may determine that it cannot both honor the voluntary settlement and fulfill its statutory mandate. In such cases, public agencies can deny or qualify the necessary permits and licenses or initiate enforcement action, thus frustrating implementation of informally negotiated agreements¹²⁶.

Die Ergebnisse von Umweltverhandlungen haben daher auch in den USA primär den Charakter von Empfehlungen und nicht von bindenden Verträgen. Sind sie gut abgestützt und die erforderlichen Entscheidungsträger bei den Verhandlungen anwesend, dann werden diese Empfehlungen von der zuständigen Behörde jedoch in der Regel übernommen¹²⁷.

5.2 Erfahrungen mit Environmental Dispute Resolutions (EDR)

Es gibt eine Fülle von Literatur zu alternativen Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich¹²⁸. Bei genauerer Betrachtung ist allerdings festzustellen, dass es sich in erster Linie um die Beschreibung von Fallstudien und Anweisungen zur Durchführung von Umweltmediationsverfahren handelt. Entsprechend halten auch Nakamura, Church und Cooper fest:

„The ADR literature in the environmental area is primarily one of advocacy: written by proponents of, usually participants in, ADR activities. Much of what has been written is in textbook form, consisting of ‚how to manuals for structuring mediation or conducting negotiation sessions. It is often difficult to separate advocacy from description and analysis in the literature. The vast majority of this writing has come from lawyers, many of whom are actively involved in environmental mediation. The uncritical enthusiasm of much of this work has led one its few critics to label ADR the ‚new panacea‘.¹²⁹ Despite this attention, we are aware of

¹²⁶ Susskind und Secunda (1998), S. 28f.

¹²⁷ Susskind und Secunda (1998), S. 33.

¹²⁸ Vgl. hierzu etwa die Literaturübersicht des Center for Environmental Conflict Resolution unter www.ecr.gov.

¹²⁹ Nakamura, Church und Cooper (1995), S. 59, zitieren hier Rabe (1988), S. 590.

no systematic attempt for evaluate these ADR techniques in the literature of policy implementation and evaluation“¹³⁰.

Die Aussage, dass es praktisch keine empirische Überprüfung dafür gibt, ob die alternativen Konfliktlösungsverfahren bei Umweltfragen erfolgreicher sind als die Auseinandersetzungen vor Gericht, wird auch von anderen Autoren geteilt. So schreibt O’Leary:

„... (D)espite the plethora of literature touting the advantages of environmental mediation (and, at times, the disadvantages), the empirical foundations for most of the conclusions are quite weak ... Given the paucity of empirically based research, it must be concluded that much of our ‚knowledge‘ concerning environmental mediation is based primarily on thoughtful speculation or wisdom, with few data (broadly defined) to support it“¹³¹.

Eine der wenigen systematischen und umfassenden Untersuchungen zu den Erfolgen von EDR, welche in der Literatur immer wieder zitiert wird, wurde von Bingham¹³² durchgeführt. Sie untersuchte in der Periode zwischen 1974 und 1984 182 Umweltkonflikte, bei denen Verhandlungen mit Unterstützung eines neutralen Dritten (Mediator oder Vermittler) durchgeführt wurden. Als Ergebnis stellt sie fest, dass 78 Prozent der Dispute auf diese Art beigelegt werden konnten. Das Problem bei solchen Untersuchungen ist jedoch die Referenzgrösse, wie Sipe festhält:

„Bingham (1986) reports a settlement rate of 78,9 percent; however, we have no basis for determining whether this rate is higher or lower than for conventional forms of dispute resolution“¹³³.

Bei der Beurteilung, ob mittels EDR Konflikte beigelegt wurden, spielt auch der Zeitfaktor eine wesentliche Rolle. Die Untersuchung von Bingham sowie andere Untersuchungen haben die Fälle zu einem bestimmten Zeitpunkt untersucht. Die Schlussfolgerungen über den Erfolg von EDR basieren somit auf einer Mischung von alten und neuen Fällen, was die Ergebnisse verzerrt¹³⁴. Wesentlich ist

¹³⁰ Nakamura, Church und Cooper (1995), S. 58f.

¹³¹ O’Leary (1995), S. 17f, zitiert in Sipe (1998), S. 276.

¹³² Bingham (1986).

¹³³ Sipe (1998).

¹³⁴ Bingham (1986), S. 75, schreibt hierzu: „One practical problem in reporting on the implementation of agreements is determining how long to wait before deciding that an agreement is not going to be implemented“. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Erfolgsquote eher unterschätzt wird.

schliesslich auch, nicht nur die Beilegung des Disputs zu betrachten, sondern auch, ob das Ergebnis anschliessend effektiv implementiert wurde.

Die Ausführungen zeigen, dass die praktischen Erfahrungen in den USA nicht nur wegen der unterschiedlichen Rechtssysteme eingeschränkt auf die Schweiz übertragen werden können, sondern dass auch dort systematische empirische Evaluationen noch fehlen. Dies hat nicht zuletzt mit den Schwierigkeiten zu tun, solche systematischen empirischen Evaluationen durchzuführen. Denn das Kosten-Nutzen-Verhältnis von EDR muss mit einem hypothetischen Zustand ohne EDR verglichen werden: Wie lange hätte es gedauert, bis die Auseinandersetzung vor Gericht beigelegt gewesen wäre? Welche Gruppendynamik hätte sich entfaltet? Welches Ergebnis wäre erzielt worden?

Allgemeinverbindliche Aussagen werden sich daher auch in naher Zukunft nicht machen lassen. Verhandlungen sind weder das neue Patentrezept noch ein sinnloses Verfahren. Letztendlich gilt gerade bei Verhandlungslösungen die simple Erkenntnis, dass es auf den Einzelfall ankommt, innerhalb dem sorgfältig abgewogen werden muss, ob er verhandlungs- und mediationstauglich ist oder nicht¹³⁵.

5.3 Vorteile und Probleme von EDR

Auch wenn es, wie zu sehen war, kaum möglich ist, allgemeinverbindliche Aussagen zu den Vorteilen und Problemen von EDR gegenüber den herkömmlichen Verfahren zu machen, soll im folgenden doch der Versuch unternommen werden, sich der Frage anzunähern, wie EDR aufgrund der Erfahrungen in den USA in der Praxis zu beurteilen sind. Hierzu werden die gängigsten Argumente für und wider EDR untersucht¹³⁶. Sie erlauben keine abschliessende Beurteilung, vermögen jedoch ein Bild über die Vor- und Nachteile von EDR zu zeichnen. Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass unter EDR Verhandlungen zwischen den Parteien mit und ohne Unterstützung eines Dritten zu verstehen sind, Auseinandersetzungen bei Umweltkonflikten ausserhalb des Gerichtshofs jedoch in der Regel mit der Unterstützung eines Mediators durchgeführt werden. Daher befasst sich auch die Literatur in der

¹³⁵ Vgl. hierzu auch die Empfehlungen des BUWAL (2004) zum Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen.

¹³⁶ Vgl. für eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile Amy (1990) und, allerdings weniger kritisch und ausführlich, Susskind und Secunda (1998), S. 37.

Regel mit der Frage, welche Vorteile Mediationsverfahren gegenüber gerichtlichen Konfliktlösungsverfahren haben.

Argument 1: EDR ist rascher und günstiger als Entscheide vor Gericht

Als eines der Hauptargumente für Verhandlungen wird darauf verwiesen, dass sie rascher und damit kostengünstiger beigelegt werden können als Auseinandersetzungen vor Gericht. Als Beispiel werden jeweils jene Fälle angeführt, deren Auseinandersetzungen sich jahrelang durch die verschiedenen Instanzen geschleppt haben, bevor sie im Rahmen von Verhandlungen beigelegt werden konnten. Betrachtet man die verschiedenen Instanzen, welche im Rahmen eines Umweltkonfliktes durchlaufen werden können und die Zeitspanne, die damit verbunden ist¹³⁷, so scheint es naheliegend, dass Verhandlungen Zeit und Kosten sparen. Susskind und Secunda weisen entsprechend darauf hin, dass die Beilegung von Konflikten Zeit und Ressourcen in Anspruch nimmt, folgern jedoch, ohne hierfür explizite empirische Nachweise zu bringen, dass diese Kosten gering seien, verglichen mit den Gerichtskosten, den Anwaltskosten, den Opportunitätskosten, Umweltbeeinträchtigungen oder unwiederbringlich zerstörten Beziehungen¹³⁸.

Wie bereits thematisiert ist es allerdings schwierig, diese Aussagen empirisch zu belegen. Bereits Bingham, eine führende Exponentin von EDR, konnte in ihrer Untersuchung wenig verlässliche Evidenz für diese Aussage finden. Sie war gezwungen, zu folgern:

„It is the threat of protracted litigation, not the length of the standard case, that creates the popular conception that mediation is faster than litigation“¹³⁹.

Auch Fietkau und Weidner kommen nach Auswertung dieser Untersuchung sowie weiteren Überlegungen zum Schluss:

„Die allgemein verbreitete Ansicht, dass Mediationsverfahren preiswerter und schneller als konventionelle Verfahren seien, lässt sich nicht generell aufrechterhalten“¹⁴⁰.

¹³⁷ Im Falle einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist eine Verzögerung von einem oder mehreren Jahren durch die Bauherren in Kauf zu nehmen. Vgl. Koller (2001/2002), S. 62.

¹³⁸ Susskind und Secunda (1998), S. 38.

¹³⁹ Bingham (1986), S. xxvi.

Problematisch wird es insbesondere, wenn nicht nur die erfolgreichen, sondern auch die gescheiterten Verfahren, bei denen die Mediationskosten zusätzlich zu den Gerichtskosten entstehen, genommen werden.

Einen Versuch, die Kostenersparnisse von mediationsgestützten Verhandlungsverfahren gegenüber den Auseinandersetzungen vor Gericht darzulegen, hat das U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution¹⁴¹ kürzlich unternommen. Das Institut hat eine Reihe von Fallstudien und Untersuchungen zusammengestellt, welche die Zeit und Kostenersparnisse von Mediationsverfahren bei Umweltkonflikten dokumentieren:

- Eine Studie des Oregon Department of Justice hat die Kosten von Mediationsverfahren jenen der Gerichtskosten gegenübergestellt. Sie kommt zum Ergebnis, dass die monatlichen Kosten eines Falles, der via Mediation gelöst wird, rund \$ 9'537, jene eines Falles, der durch Gerichtsverfahrens gelöst wird, demgegenüber \$ 60'557 betragen. Allerdings fehlen Angaben, wie hoch die Gesamtkosten sind. Auch ist zu berücksichtigen, dass nicht jedes Mediationsverfahren erfolgreich abgeschlossen wird, in diesen Fällen addieren sich die Kosten zu den Gerichtskosten. Umgekehrt fehlen in diesem Vergleich mögliche Kostenersparnisse aufgrund beschleunigter Projektrealisierung, ein Vorteil, der von Vertretern von EDR als das wohl wesentlichste Einsparungspotenzial gesehen wird.
- In einer anderen Untersuchung wurden die Teilnehmer von Mediationsverfahren gefragt, Zeit und Kosten des Mediationsverfahrens mit der Auseinandersetzung vor Gericht zu vergleichen: „81 percent finished the negotiation with the impression that it consumed both less time and less money“¹⁴². Diese qualitative Aussage ist jedoch dahingehend zu hinterfragen, dass sie die Gefahr eines Bias in sich trägt. So werden nur jene überhaupt in ein Mediationsverfahren einwilligen, die sich daraus Zeit- und Kostenersparnisse erhoffen. Sofern die Teilnehmer nicht direkte Vergleiche mit anderen Fällen haben, handelt es sich bei der Aussage jedoch eher um eine Erwartung als um eine effektive Einschätzung.

¹⁴⁰ Fietkau und Weidner (1998), S. 115.

¹⁴¹ U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (2003).

¹⁴² Susskind et al. (2000), zitiert in U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (2003).

- In einer weiteren Untersuchung wurden landesweit Anwälte, welche Umweltfälle vertreten, befragt, was sie von ADR effektiv halten. Die Beurteilung durch die Advokaten bekräftigt die Einschätzung, EDR spare Zeit und Geld. So wurden die durchschnittlichen Kosten pro Fall im Rahmen von Mediationsverfahren auf \$ 43'000 geschätzt, jene der Gerichtsverfahren auf \$ 211'000¹⁴³. Auch bekräftigten die Anwälte, welche in EDR-Verfahren tätig waren, dass die Verwendung von EDR zu einem grösseren Verständnis der anderen Partei, Win-Win-Situationen und einer faireren Aufteilung der Kosten führe. Es gilt hier jedoch wiederum der Vorbehalt, dass Anwälte, welche in EDR-Verfahren engagiert sind, einen gewissen Bias zugunsten dieser Verfahren haben dürften.

Aufgrund einer anderen empirischen Untersuchung kann implizit die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Verfahren eine raschere Beilegung des Disputs ermöglichen als Gerichtsverfahren. Sipe¹⁴⁴ hat in einer der wenigen systematischen empirischen Auswertungen von Mediationsverfahren die Hypothese getestet, dass Umweltkonflikte, welche im Rahmen von mediationsgestützten Verfahren angegangen werden, häufiger beigelegt werden als Umweltkonflikte, die im Rahmen von nicht-mediationsgestützten Verfahren beigelegt werden. Ausgewertet wurden 21 mediationsgestützte und 125 nicht-mediationsgestützte Fälle im Gliedstaat Florida. Rund 85 Prozent der Fälle, bei denen ein Mediationsverfahren involviert war, konnten beigelegt werden gegenüber 71 Prozent der nicht-mediationsgestützten Verfahren. Er konnte zeigen, dass die Variable „Mediation“ einen statistisch signifikanten Einfluss auf das Ergebnis hat. Fälle mit Mediation werden entsprechend häufiger beigelegt als Fälle ohne Mediation. Dieses Ergebnis erachtet der Autor als übereinstimmend mit der Theorie. In einer Mediation haben die Parteien grundsätzlich einmal den Willen, den Konflikt beigelegen, dies sowie die externen Inputs, welche durch den Mediator in den Fall eingebracht werden sowie der Anreiz für die Mediatoren, die Fälle abzuschliessen, erhöht die Erfolgchance dieses Verfahrens gegenüber den anderen untersuchten Verfahren.

Obwohl der Autor versucht hat, die statistischen Probleme, welche bereits eingangs aufgeführt wurden (Kontrollgruppe, Zeitfaktor), zu beseitigen, muss das Ergebnis wiederum sorgfältig interpretiert werden im Hinblick auf die Frage, ob alternative Konfliktlösungsverfahren Zeit sparen. Zum einen umfasste die Stichprobe der nicht-mediationsgestützten Fälle nicht nur Gerichtsverfahren, sondern auch

¹⁴³ O'Leary und Husar (2002), zitiert in U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (2003).

¹⁴⁴ Sipe (1998).

Verfahren wie Verhandlungen ohne Unterstützung eines Dritten. Des Weiteren birgt auch diese Untersuchung gezwungenermassen einen Bias in sich. Denn es dürften sich nur jene Parteien auf Mediationsverfahren eingelassen haben, die vom Erfolg des Verfahrens überzeugt sind und wo der Konflikt Raum für Verhandlungen lässt. Es ist nicht bekannt, ob diese Fälle nicht auch vor Gericht hätten relativ rasch beigelegt werden können. Dieses Grundproblem bleibt bei allen empirischen Überprüfungen zum Erfolg von EDR, da es kaum möglich ist, identische Fälle miteinander zu vergleichen, die sich einzig in der Tatsache unterscheiden, dass der eine in Verhandlungen und der andere vor Gericht beigelegt wurden.

Argument 2: EDR ermöglichen Win-Win-Lösungen

Die Schaffung integrativer Verhandlungslösungen ist *das* Argument zugunsten der alternativen Konfliktlösungsmechanismen. Die wahre Ursache für Umweltkonflikte kann oft nicht als Grundlage für die Auseinandersetzung vor Gericht dienen. Die Umweltvertreter können einen Fall nicht vor Gericht bringen, nur weil sie mit einem bestimmten Projekt nicht einverstanden sind, es braucht eine rechtliche Grundlage. Geprüft werden entsprechend nicht zwingend die inhaltlichen, sondern die rechtlichen Aspekte. Dazu halten Susskind und Secunda fest:

„Most courtroom time is spent ascertaining past facts, not in creating value or brainstorming future possibilities“¹⁴⁵.

Gerne wird im Zusammenhang mit dem Vorteil von Mediationsverfahren das Beispiel der beiden Schwestern genannt, welche sich um eine Orange streiten, bis die Mutter klären kann, dass die eine die Schale der Orange und die andere den Saft möchte und der Streit somit beigelegt werden kann. Damit solche Win-Win-Situationen kreierte werden können, müssen jedoch eine Reihe von fundamentalen Voraussetzungen erfüllt sein, u.a.¹⁴⁶: Der Disput darf wenig oder nichts mit konfliktierenden Werten oder Prinzipien zu tun haben, der Disput muss das Ergebnis falscher Einschätzung, Information und schlechter Kommunikation zwischen den Parteien sein und die Interessen der Parteien sind grundsätzlich kompatibel.

Kritiker von EDR teilen diese Einschätzung nicht. Sie sehen Umweltkonflikte nicht als Quelle von Fehlinformation, sondern als Quelle fundamentaler Konflikte von Werten, Interessen und Prinzipien. Man kommt hier auf den Kern der Sache, was

¹⁴⁵ Susskind und Secunda (1998), S. 38.

¹⁴⁶ Amy (1990), S. 226.

Amy¹⁴⁷ „the deeper debate“ nennt. So hat für viele Umweltschützer die Umweltfrage eine starke moralische Dimension. Sie erachten Umweltzerstörung als unmoralisch und unethisch und fordern oftmals eine neue Ethik zum Schutz der Umwelt. Anzuerkennen, dass die Interessen der Nutzer gleichermaßen legitim sind, hiesse, von grundsätzlichen Wertvorstellungen abzurücken¹⁴⁸.

Sobald solche unterschiedlichen Wertvorstellungen vorhanden sind, kann ein Kompromiss für die Umweltschützer keine Win-Win-Situation mehr kreieren, selbst wenn es vielleicht gesamtwirtschaftlich von Vorteil wäre. Sobald zum Beispiel Umweltschützer für den Erhalt eines bis anhin unberührten Gebietes kämpfen, ist das Zugeständnis jeder noch so geringen wirtschaftlichen Nutzung eine (gefährliche) Kapitulation, welche Präjudizien für die Zukunft schafft¹⁴⁹. Gerade in ökologisch sensiblen Gebieten ist der Referenzpunkt für viele Umweltschützer, möglichst keine weitere Umweltzerstörung zuzulassen. Kommt es in diesem Fall dennoch zu Verhandlungen, so bestehen jedoch nicht grundsätzlich vereinbarende Interessen zwischen Nutzern und Schützern, sondern es geht für die Umweltschützer um Schadensminimierung. Welchen Nutzen Verhandlungen für die Umweltschützer haben, hängt dann vom Referenzpunkt ab. Vielleicht können sie mit Projektoptimierungen ein besseres Ergebnis erzielen als wenn ein Gericht entschieden hätte. Doch wenn sie das Projekt grundsätzlich ablehnen, kann kein Verhandlungsergebnis zu einer Win-Win-Situation führen.

Argument 3: Ergebnisse, die durch EDR erzielt werden, lassen sich besser umsetzen

Ein weiteres Argument zugunsten EDR ist, dass Ergebnisse, die in Verhandlungen erzielt wurden, besser umgesetzt und vollzogen werden. Die im vorangegangenen Abschnitt bereits vorgestellte Untersuchung von Sipe¹⁵⁰ hat auch diese Hypothese mit mediationsgestützten Verfahren getestet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Hypothese nicht bestätigt werden kann. Gestützt wird das Ergebnis auch durch die

¹⁴⁷ Amy (1990).

¹⁴⁸ Vgl. auch Falltyp D in Kapitel 6, der diese Situation für die Schweiz beschreibt.

¹⁴⁹ Amy (1990), S. 226f. Solche Beispiele lassen sich auch ganz konkret auf die Schweiz übertragen. So gilt bis anhin das Festsetzen von raumplanerischen Zonen als im Nachhinein nicht mehr verhandelbar. Wird für einzelne Personen eine Ausnahme von dieser Regelung gemacht, wie dies beispielsweise im Fall Schumacher in Wolfhalden zur Diskussion stand, so zieht dies weitere Fälle nach sich. Für die damals involvierten Umweltschutzorganisationen war eine Einzonung daher nicht verhandelbar.

¹⁵⁰ Sipe (1998).

Auswertung einer Reihe weiterer Fälle. Die deskriptive Statistik zeigt ebenfalls, dass Ergebnisse aus Mediationsfällen nicht besser vollzogen werden als aus anderen Fällen. Sipe bringt hierzu eine Fallstudie als mögliche Erklärung. In einem Disput über eine Abfalldeponie in Columbia County war das Ergebnis nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten des Mediators zustande gekommen. Ohne Anwesenheit des Mediators hätte der Fall vor Gericht geendet. Nachdem der Mediator sich jedoch zurückgezogen hatte, bestand kein Anreiz mehr, das Ergebnis effektiv umzusetzen.

Die Schwierigkeiten der Umsetzung von Verhandlungsergebnissen sind auch von Umweltschutzorganisationen in der Schweiz bestätigt worden. Ob fehlender Wille oder fehlende Kenntnis bei der Bauausführung, es besteht immer wieder das Problem, dass die verhandelten Ergebnisse nicht umgesetzt werden. In dieser Situation sind dann die Umweltschützer meist machtlos, weil der ökologische Schaden bereits entstanden ist.

5.4 Die Rolle der Verwaltung

Beim Studium der Mediationsliteratur entsteht oft der Eindruck, dass auch die Verwaltungsbehörden in den USA rege Anwender der EDR-Verfahren sind und Verhandeln gewissermassen zu ihrem täglichen Geschäft gehört. O'Leary und Summers¹⁵¹ haben zu Einsatz und Verständnis der Verhandlungen für die U.S. Umweltbehörde EPA eine Evaluation durchgeführt, innerhalb derer sie zu folgenden Ergebnissen kamen:

Es zeigte sich, dass auch in der EPA trotz des ADR-Act noch keine Verhandlungseuphorie ausgebrochen ist. Grundsätzlich waren die Beteiligten mit den Verfahren in der überwiegenden Zahl der Fälle zufrieden bis sehr zufrieden. Es war jedoch eine gewisse Zurückhaltung seitens der EPA festzustellen, wirklich voll an den Verhandlungsprozessen zu partizipieren. Verhandlungen sind bis anhin nicht Teil der vorherrschenden Kultur in der EPA. Dies äussert sich auch darin, dass seitens EPA häufig nicht die eigentlichen Entscheidungsträger am Verhandlungstisch sitzen, was von den anderen Beteiligten entsprechend kritisiert wird. Der Einsatz von ADR hängt primär von den persönlichen Interessen der einzelnen Beamten und

¹⁵¹ O'Leary und Summers (2001).

ihren Fähigkeiten, andere von der Nützlichkeit zu überzeugen, ab. Die Autorinnen folgern aus ihrer Befragung:

„ADR ... is not a panacea. Not every case needs a mediator to be settled, and not all cases are amenable to ADR. Further, although it may be argued that ADR should not be institutionalized in a regulatory agency whose job is to enforce environmental laws, there will always be the cases for which ADR is appropriate. At the very least, ADR should be institutionalized for those cases“¹⁵².

5.5 Fazit

Die Auswertungen der amerikanischen Erfahrungen zeigen:

- Werden erfolgreiche Mediationsverfahren, welche innerhalb nützlicher Frist beigelegt werden, mit langwierigen Gerichtsverfahren verglichen, so führen die Mediationsverfahren zu substanziellen Kostenersparnissen. Diese betreffen sowohl die direkten Verfahrenskosten wie auch die Opportunitätskosten verzögerter Projektrealisierungen. Diese Effekte können anhand von Fallstudien beschrieben werden. Es bestehen jedoch Schwierigkeiten, sie statistisch zu überprüfen. Ob Mediationsverfahren allgemein rascher und kostengünstiger sind als Gerichtsverfahren, muss offen gelassen werden. Handelt es sich hingegen um einen Umweltkonflikt, der von der Anlage her für ein Mediationsverfahren geeignet ist, dann ist zu erwarten, dass der Konflikt rascher und unter Umständen auch kostengünstiger beigelegt werden kann. Der Vorteil des Mediationsverfahrens hängt dabei davon ab, wie rasch der Konflikt anderweitig vor Gericht beigelegt werden könnte.
- Ob es zu Win-Win-Lösungen kommt, hängt davon ab, ob die Umweltvertreter eine wirtschaftliche Nutzung des fraglichen Gebiets grundsätzlich akzeptieren. Ist dies der Fall, so können gemeinsam Wege zur Projektoptimierung gesucht werden, die beide Seiten besser stellen. Bei Umweltkonflikten, die fundamentale Wertekonflikte sind, gibt es hingegen keine Win-Win-Lösungen mehr für die Umweltvertreter. Sie können nur noch Schadensminimierung betreiben. Selbst wenn die Umweltschützer in Verhandlungen noch als Projektoptimierer

¹⁵² O'Leary und Summers (2001), S. 691.

agieren, führt dies zwar zu einer besseren ökologischen Lösung für das Projekt, bedeutet jedoch für die Umweltschutzorganisationen keine eigentliche Win-Win-Situation mehr.

- Ergebnisse, welche durch EDR erzielt werden, werden nicht zwingend besser vollzogen als Ergebnisse, die auf traditionelle Art und Weise erzielt wurden. Entscheidend für einen erfolgreichen Vollzug ist, dass die Parteien effektiv hinter dem Ergebnis stehen. Ein Mediator kann helfen, durch das Aufzeigen von Optionen aus Kontrahenten Partner zu machen. Kommt das Ergebnis jedoch unter Druck oder auf Initiative eines allzu drängenden Mediators zustande, dann wird der Konflikt oft auf die nachfolgende Ebene verlagert.

Insgesamt ist aufgrund der amerikanischen Erfahrungen festzuhalten, dass es eine Reihe von Argumenten und Vorteilen zugunsten der alternativen Konfliktlösungsmechanismen gibt, man sich jedoch davor hüten sollte, die Verfahren als Patentrezepte bei sämtlichen Umweltkonflikten heranzuziehen. Eindeutige Aussagen pro und contra lassen sich nicht machen, und werden sich auch kaum in Zukunft machen lassen, da solide empirische Überprüfungen aufgrund der Komplexität der einzelnen Fälle schwierig sind. Fallstudien können dazu dienen, für vergleichbare Fälle in der Zukunft zu lernen, sie lassen jedoch keine allgemeingültigen Aussagen zu. Letztendlich bleibt es das Abwägen im Einzelfall, ob zu erwarten ist, dass Verhandlungen auch effektiv zu den erwarteten Vorteilen führen. Und diese Abwägung sollte im Vorfeld sehr sorgfältig vorgenommen werden. Dass nicht jede Verhandlung zu einer Win-Win-Lösung führt, zeigt Amy mit nachfolgender Parabel¹⁵³:

„A hunter in the woods encountered a huge bear. As he took aim, he heard the soothing ... beguiling voice of his prey: ‚Isn't it better to talk than to shoot? What do you want? Let's negotiate.‘

Cradling his weapon, the hunter said, ‚I want a fur coat.‘

‚Good‘, said the bear agreeably. ‚That's negotiable. I only want a full stomach. Let's be reasonable.‘

So the two traditional adversaries sat down together and negotiated. After a time, the bear walked away alone. He had his full stomach and the hunter had his fur coat.“

¹⁵³ Joey Adams (1983) zitiert in Amy (1990), S. 211.



6 Möglichkeiten und Grenzen von Verhandlungen illustriert anhand typischer Nutzungs- und Schutzkonflikte im alpinen Raum

Im Folgenden sollen verschiedene Aspekte, welche in den einzelnen Kapiteln thematisiert wurden, anhand typischer Situationen von Nutzungs- und Schutzkonflikten im alpinen Raum dargestellt und Empfehlungen für die betreffende Situation abgegeben werden. Wir haben die klassischen Konfliktsituationen bei der Auseinandersetzung um Schutz und Nutzung alpiner Landschaften „Falltypen“ genannt. Für diese Falltypen war jeweils eine reale Konfliktsituation Vorbild, die jedoch in gewissen Aspekten vereinfacht dargestellt wird, um eine klare Analyse zu ermöglichen. Die meisten der beschriebenen Konflikte sind derzeit laufende Konflikte.

Analyse und Empfehlungen sind zunächst grundsätzlicher Natur. Anschliessend wird in jenen Bereichen, in denen Rechtsfragen betroffen sind, aus juristischer Sicht analysiert, inwiefern die Vorschläge mit dem geltenden Recht kompatibel sind.

Gewisse der nachfolgenden Überlegungen gelten nur für die spezifische Situation, andere Erkenntnisse und Empfehlungen gelten übergreifend für die meisten oder alle Konfliktsituationen. Kapitel 7 fasst die Empfehlungen thematisch zusammen und führt gewisse Aspekte (insbesondere im Zusammenhang mit der Frage der Finanzierung) zudem vertieft aus.

6.1 Falltyp A: Konflikte in der Gesamtplanung – Umweltschutzorganisationen sehen ihre Anliegen im Richtplan nicht erfüllt

Im Kanton A, flächenmässig einer der grösseren Bergkantone, ist der Wintersporttourismus wertschöpfungsmässig der zweitwichtigste Wirtschaftsfaktor. Da der Kanton gleichzeitig über viele einzigartige alpine Landschaften verfügt, entstehen immer wieder Konflikte zwischen den Anliegen nach touristischem Wachstum und jenen des Natur- und Landschaftsschutzes. Gewisse Auseinandersetzungen sind Jahrzehnte alt, so die mehrmals begrabenen und wieder aufgerollten Pläne für eine Skigebietserweiterung in der Moorlandschaft Z, wo die genaue Grenzziehung und korrekte Ausscheidung des zu schützenden Gebietes nach wie vor aussteht.

Im Rahmen der Überarbeitung des kantonalen Richtplans im Jahr 2001 wird die Bevölkerung des Kantons A eingeladen, bei der Gestaltung des neuen Richtplans mitzuwirken. Bei der Auflage des Richtplans im Frühling 2001 kritisieren Umweltschutzorganisationen und sonstige Vertreter des Natur- und Landschaftsschutzes, dass der Richtplan zu einseitig auf die wirtschaftlichen Interessen ausgerichtet sei und der Natur- und Landschaftsschutz nur dort zum Zuge komme, wo er wirtschaftlichen und touristischen Projekten nicht entgegenstehe. Massgeblicher Kritikpunkt ist, dass die Skigebietsfläche in den nächsten 10 Jahren um 20 Prozent erweitert werden soll, und dass Projekte in den Richtplan aufgenommen werden, die aus Sicht der Umweltschutzorganisationen bereits überholt sind. Des Weiteren seien Gebiete für Wasserkraftnutzung bezeichnet, deren Projekte weit überdimensioniert und angesichts der Entwicklungen auf dem Elektrizitätsmarkt in jeder Hinsicht überholt seien. In gewissen Gebieten stehe die touristische Nutzung sogar in Konflikt mit der Ausweisung dieser Landschaft als Landschaft von nationalem Interesse im BLN-Inventar.

In Rahmen der öffentlichen Auflage des Richtplanentwurfs werden in der Folge rund 1700 Stellungnahmen und fast 10'000 Unterschriften für eine Petition eingereicht, die einen naturverträglichen kantonalen Richtplan und damit eine umfassende Überarbeitung desselben fordern. In der nachfolgenden Überarbeitung des Richtplans werden aus Sicht der Umweltvertreter diese Anliegen nicht berücksichtigt, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen. Die Frustration ist gross, das Gefühl, einfach übergegangen worden zu sein, macht sich breit.

Aus Sicht der Umweltschutzorganisationen kann der Richtplan in dieser Form nicht vom Bundesrat genehmigt werden, da diverse Richtplaninhalte Bundesrecht tangieren (insbesondere Konflikte mit BLN-Gebieten). Im Frühling 2003 fordern sie den zuständigen Bundesrat auf, die notwendigen Korrekturen am Richtplan einzuleiten. Der Ball ist nun bei dem Bundesamt für Raumentwicklung, welches für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne zuständig ist.

Analyse:

Im Richtplan werden die Grundzüge der angestrebten räumlichen Ordnung festgelegt und die Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen geliefert. Der Richtplan bereitet die Nutzungsplanung vor, sichert die erwünschten Bodennutzungen und gibt Aufschluss über die anzustrebende Entwicklung in den Bereichen Landschaft, Siedlung, Verkehr, Versorgung und öffentliche Bauten/Anlagen. Die Richt-

planung ist damit die grundsätzliche Weichenstellung für die ökologische und wirtschaftliche Entwicklung einer Region.

Grundsätzlich handelt es sich bei der Richtplanung um einen breiten, ämterübergreifenden Prozess, der auch in Art. 7 und 10 RPG vorgeschrieben ist. Art. 4 bestimmt, dass die Bevölkerung über den Ablauf der Richtplanung zu orientieren ist und in geeigneter Weise eine Mitwirkungsmöglichkeit haben muss. Linder et al.¹⁵⁴ charakterisieren das Element der Mitwirkung formal wie folgt:

- Die Offenheit des berechtigten Teilnehmerkreises (im Gegensatz etwa zum Berechtigtenkreis der „Berührten“ oder „Interessierten“ im individuellen Rechtschutzverfahren).
- Die Offenheit, wie das Verfahren konkret durchgeführt werden kann, und die Unbestimmtheit der Funktionen, die es erfüllen soll.
- Die Rechtsunverbindlichkeit der Ergebnisse der Mitwirkung, d.h. die blosser Verpflichtung der Behörden zur Durchführung des Verfahrens ohne Bindung an die materielle Stellungnahme.
- Blosser Addition zum Verfahren, das keine Kompetenzen der übrigen Planungsbehörden und -organe rechtlich bindet, sondern höchstens politisch („im Planungsermessen“) beeinflusst.

Das Mitwirkungsverfahren ist somit keine Verhandlungssituation, sondern ein Entgegennehmen von Positionen. Finden sich die Beteiligten in der anschliessenden Umsetzung der Ergebnisse nicht wieder, so werden grundsätzliche Konflikte auf der Richtplanebene auf die nachfolgenden Ebenen verlagert. Es ist vorprogrammiert, dass jedes Projekt zur wirtschaftlichen Nutzung in den ökologisch sensibleren Gebieten des Kantons von den Umweltvertretern vehement bekämpft werden wird. Dabei bietet die Richtplanung die Chance, in einem Verhandlungsprozess die grundsätzlichen Strukturen der räumlichen Entwicklung eines Kantons und damit die Grundpfeiler für die wirtschaftliche Nutzung und ökologische Bewahrung festzulegen. Der Verhandlungsspielraum und die Kombination potenzieller Nutzungen sind theoretisch gross, da nicht nur innerhalb eines Projektes, sondern über einen ganzen Raum verhandelt wird.

¹⁵⁴ Linder, Lanfranchi, Schnyder und Vatter (1992), S. 5.

Die Abstützung von Ergebnissen auf der Richtplanebene ist eine notwendige Voraussetzung, um hinterher nicht in langjährige Auseinandersetzungen auf der Projektebene zu versinken. Sie bietet allerdings keine Gewähr, denn was auf der Grundsatzebene noch akzeptabel ist, kann auf der Detailebene, wenn die konkreten ökologischen und ökonomischen Auswirkungen klar sind, rasch zum Konflikt werden.

Der Richtplan bildet auch die Grundlage für Standortevaluationen umweltbelastender Anlagen. Eine Pflicht zur Aufnahme in den Richtplan besteht für alle Vorhaben mit weiträumigen Auswirkungen auf die Nutzungsordnung, die Erschliessungspflicht und die natürliche Umwelt, aber auch für politisch umstrittene Werke. Grössere Infrastrukturvorhaben in ökologisch sensiblen alpinen Regionen sind damit ebenfalls Gegenstand der Aufnahme in die Richtpläne. Um zu vermeiden, dass Konflikte auf die nachfolgende Ebene verlagert werden, sollten bei solchen Projekten ebenfalls Verhandlungen zwischen den betroffenen Interessen aufgenommen werden. Linder et al.¹⁵⁵ haben bereits vor einigen Jahren für Planungsphasen, in denen Interessen konkret betroffen sind, ein „Konfliktmittler-Verfahren“ vorgeschlagen, das sich an den Mediationsverfahren in den USA orientiert.

Empfehlungen:

Die Richtplanung bietet von ihrer Anlage her einen grossen Verhandlungsspielraum und eine grosse Zahl verhandelbarer Optionen, da nicht nur innerhalb eines Projektes, sondern über einen ganzen Raum verhandelt werden kann. Bei der Entwicklung eines Gebietes sind die Verhandlungen über einen Raum daher bereits auf der Stufe Richtplanung zu suchen. Das Entgegennehmen von Positionen im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens sollte dabei durch mittlergestützte Verfahren ersetzt werden, mittels derer so weit wie möglich eine Abstimmung mit allen Interessenvertretern erzielt werden kann.

Wo unüberbrückbare Wertekonflikte vorliegen, sollten diese bei der Verabschiedung der Richtpläne bereits klar dokumentiert werden. In solchen Situationen ist im Falle nachfolgender Verhandlungen bei konkreten Bauprojekten sorgfältig zu überprüfen, ob Verhandlungen überhaupt weiterführen.

¹⁵⁵ Linder, Lanfranchi, Schnyder und Vatter (1992), S. 90ff.

Verhandlungen auf der Richtplanebene sind nicht nur im Rahmen von Richtplanrevisionen, sondern insbesondere auch bei grösseren Bauvorhaben zweckmässig. Grössere Bauvorhaben im alpinen Raum sollten daher idealerweise jeweils im Richtplan aufgenommen werden. Bei der Standortevaluation umweltbelastender Anlagen bietet sich sodann die Möglichkeit eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens. Auf der Richtplanebene werden die grundsätzlichen Merkmale des Projektes festgelegt: Lage und Perimeter. Diese Aspekte sollten in der nachfolgenden Auseinandersetzung nicht mehr zur Disposition stehen. Gegenstand der anschließenden Verhandlungen sollten nur noch Detailspekte des Projektes sein.

Bereits Verhandlungen auf der Richtplanstufe sollten im Falle einer erfolgreichen Interessenabstimmung in eine entsprechende Vereinbarung zwischen den Interessenvertretern münden. Festsetzungen auf der Ebene der Richtplanung sind zwar nur behörden- und noch nicht eigentümerverbindlich. Ein abgestütztes Verfahren auf der Richtplanstufe mit einer entsprechenden Vereinbarung zwischen den Beteiligten setzt jedoch klare Signale für allfällige Auseinandersetzungen auf den nachfolgenden Ebenen.

Rechtliche Stellungnahme:

Aus rechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass Verhandlungen auf Ebene Richtplanung bisher wohl deshalb von untergeordneter Bedeutung blieben, weil der Richtplan keine die Grundeigentümer oder die Rechtsmittelbehörden bindenden Rechtswirkungen entfaltet¹⁵⁶. Der Richtplan zeigt nur mögliche Entwicklungen auf, weshalb in diesem Stadium auch noch keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Eine formale Umweltprüfung auf strategischer Ebene gibt es nach gegenwärtiger Rechtslage nur im Bereich der mehrstufigen Bewilligungsverfahren bei eidgenössischen Grossprojekten (z.B. AlpTransit). Es ist daher durchaus denkbar, dass die im Richtplan vorgesehenen raumplanerischen Nutzungen später aus Gründen mangelnder Umweltverträglichkeit doch nicht oder nicht in dem beabsichtigten Gebiet verwirklicht werden können¹⁵⁷. Das Konzept der „strategischen Umweltprüfung (SUP)“ soll hier für die Zukunft neue Wege öffnen, indem auf projektübergeordneter Stufe die gesamten Auswirkungen geplanter räumlicher Entwicklungen geprüft und die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten gegeneinander abgewogen werden können. Die Einführung einer solchen projektübergeordneten

¹⁵⁶ Vgl. BGE 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E.5.6. m.w.H.

¹⁵⁷ Vgl. BGE 1A.60/2002 vom 10.9.2002 E.3.1.

Umweltprüfung ist nach BUWAL auch ohne Gesetzesänderung möglich, weil die Raumplanungsgesetzgebung bereits den Auftrag enthält, dass die Umwelthanliegen auch auf Richtplanebene zu berücksichtigen sind¹⁵⁸. Sollen aber im Rahmen der von Art. 4 RPG vorgesehenen Mitwirkung der Öffentlichkeit im Richtplanverfahren eigentliche Verhandlungen mit Interessenvertretern und Umweltschutzorganisationen geführt werden, die über das blosse Recht auf Anhörung und Einreichung von Stellungnahmen hinausgehen, so erscheinen Ausführungsbestimmungen zu diesem Verhandlungsverfahren dennoch wünschbar, wenn nicht notwendig. Da das Richtplanverfahren der kantonalen Verfahrensautonomie untersteht, bedürfte es gesetzlicher Anpassungen auf kantonalebene. Das eidgenössische Recht könnte aber einen fakultativen Regelungsrahmen zur Verfügung stellen, in welchem die „Eckdaten“ solcher Verhandlungsverfahren wie Teilnahmeberechtigung, Ernennung des Vermittlers, Kostenfrage, zeitliche Begrenzung u.a. thematisiert werden können. Will der Bund diese Fragen, gestützt auf seine materiellrechtlichen Kompetenzen im Bereich umweltrelevanter Projektvorhaben, verbindlich anordnen, so müsste hierfür eine Grundlage auf Gesetzesstufe geschaffen werden.

6.2 Falltyp B: Umweltschutzorganisationen stellen sich gegen weitere Baubewilligungen für Skilifte und fordern Detailnutzungsplan

Die Gemeinde X ist eine der führenden Skidestinationen in der Schweiz. Dank professionellem Betriebsmanagement, Fusionen mehrerer Bergbahnen, einer vorwärts gerichteten expansiven Strategie sowie gutem Marketing ist die Gemeinde von den schlechten wirtschaftlichen Entwicklungen im Tourismus in den letzten Jahren weitgehend verschont geblieben. Die Gemeinde, welche auch Hauptaktionärin der X-Bergbahnen AG ist, ist daher mit den Entwicklungen zufrieden, was sich auch in der finanziellen Situation der Gemeinde widerspiegelt.

Problematisch ist hingegen das Verhältnis zu den Umweltschutzorganisationen. Jede Betriebsbewilligung, Pistenerweiterung, Beschneiungsanlage ist mit Einspra-

¹⁵⁸ BUWAL (2002), S. 89ff. (97).

chen verbunden, welche das Verfahren aus Sicht der X-Bergbahnen AG jeweils unnötig in die Länge ziehen und verteuern und rasches Handeln verhindern.

Probleme mit der Situation haben auch die Umweltschutzorganisationen. Sie werfen der X-Bergbahnen AG vor, sich um die Rechtspraxis zu foutieren und immer wieder illegale Bauten und Anlagen zu erstellen, die im Nachvollzug von den Behörden bewilligt würden. Es bestehe ein desolates Vollzugs- und Kontrolldefizit seitens des zuständigen Bundesamtes wie auch seitens des Kantons.

Im Frühling 2002 schreibt die X-Bergbahnen AG ein Konzessions- und Baubewilligungsgesuch für die Erweiterung und Verlängerung eines 4er auf einen 6er Sessellift aus. Die Umweltschutzorganisationen erheben Einsprache und fordern nun eine Gesamtplanung für die weitere Entwicklung des Skigebietes und der Bergbahnanlagen der Gemeinde X. In einem speziellen Nutzungsplan (Detailnutzungsplan) sollen die bestehenden Anlagen inventarisiert und die geplanten Neuanlagen, die Schutzgebiete sowie die Kompensationen verbindlich festgehalten werden. Der Plan ist gemeinsam mit den Umweltschutzorganisationen zu entwickeln und zu bereinigen und von der Gemeindeversammlung zu verabschieden. Der Plan wird Bestandteil der kommunalen Nutzungsplanung und gegenüber jedermann verbindlich. Bei plankonformer Ausführung der Bauprojekte versprechen die Umweltschutzorganisationen, auf die Einsprachen verzichten. Die mit der Entwicklung des Planes verbundenen Verzögerungen veranschlagen die Umweltschutzorganisationen auf zwei Jahre.

Beurteilung:

Die Festlegung der zukünftigen Entwicklungen in einem Detailnutzungsplan bietet die Möglichkeit einer Gesamtbetrachtung. Die Gemeinde als Vertreterin der wirtschaftlichen und die Umweltschutzorganisationen als Vertreter der ökologischen Seite haben die Möglichkeit, eine Grundstruktur der zukünftigen Entwicklung in der Gemeinde zu skizzieren. Dies eröffnet eine Reihe von Tauschoptionen und bietet die Chance, hinsichtlich der Gesamtentwicklung der Gemeinde zu neuen kreativen Lösungen zu kommen und Win-Win-Situationen zu kreieren.

Das Problem ist allerdings der unbestimmte zeitliche Horizont. Die Umweltschutzorganisationen haben in allen Phasen der Verhandlungen jeweils die Möglichkeit der Einsprache im Falle eines Scheiterns der Verhandlung. Für die Gemeinde und die Bergbahnen bedeutet dies die Gefahr, dass sich die Verhandlungen über einen unbestimmten Zeitraum hinziehen, innerhalb dessen keine weiteren Projekte reali-

siert werden können. Die Gefahr eines Scheiterns ist gross, im schlechtesten Fall ist man Jahre später keinen Schritt weiter.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass auch der Bund einzubeziehen ist, da bei jeder neuen Konzessionserteilung das Bundesamt für Verkehr sowie in der Regel das BUWAL sowie weitere Bundesämter involviert sind.

Empfehlung:

Verhandlungen über die Gesamtentwicklung eines Gebietes im Rahmen der Nutzungsplanung sind wo immer möglich zu suchen. Sie bieten die Möglichkeit der Gesamtbetrachtung, eröffnen Tauschoptionen und gewähren bei erfolgreichem Abschluss Planungssicherheit für etliche Jahre.

Die Verhandlungen sind komplex, da eine Vielzahl an Interessenvertretern in die Verhandlungen einbezogen werden müssen¹⁵⁹. Die Unterstützung dieser Verhandlungen sollte durch den Einsatz eines neutralen Vermittlers erfolgen, damit die Verhandlungen strukturiert ablaufen, die Parteien alle Lösungsoptionen erkennen und zu kreativen Lösungen kommen können.

Nötig ist jedoch ein neuer institutioneller Verhandlungsrahmen, um sicherzustellen, dass sich die Verhandlungen nicht jahrelang erfolglos hinziehen. Ein solcher institutioneller Rahmen kann wie folgt aussehen: Die Parteien unterzeichnen vor Beginn der Verhandlungen eine Vereinbarung, in der festgelegt wird:

- Die maximale Zeitdauer für die Verhandlung.
- Die Verpflichtung, in jedem Fall zu einem Ergebnis zu kommen. Diese Verpflichtung umfasst, dass die Parteien einen „Schiedsrichter“ bestimmen und dessen Entscheid im Falle einer Nichteinigung anerkennen.
- Den Verzicht auf weitergehende Rechtsmittel. Dieser Verzicht muss für alle Beteiligten gelten.

¹⁵⁹ Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 4.1.

Die Funktion eines „Schiedsrichters“ kann von der zuständigen Leitbehörde übernommen werden, wenn die Parteien dem zustimmen. Bei komplexen Umweltkonflikten bietet sich das ARE als Leitamt mit bindender Mediationskompetenz an.

Nachfolgende Einsprachen von unbeteiligten Dritten sollten bei solchen Verhandlungen beschleunigt behandelt werden. Weitere Umweltverbände sollten in dieser Situation von ihrem Einsprache- und Beschwerderecht nicht mehr Gebrauch machen können.

Was bleibt ist die Gefahr des Scheiterns in einem demokratischen Abstimmungsprozess. Ein solches Scheitern gibt es aber auch bei anderen Projekten, die nach jahrelanger Entwicklungsarbeit vom Souverän abgelehnt werden, es ist das Risiko eines demokratischen Rechtssystems.

Rechtliche Stellungnahme:

Aus rechtlicher Sicht ist festzustellen, dass die Gestaltung des raumplanerischen Instrumentariums den Kantonen obliegt. Sieht ein Kanton Detailnutzungspläne für Skientwicklungsgebiete und besondere Skisportzonen vor, so können im Rahmen der Verfahren der Nutzungsplanaufgabe (Art. 4, 33 Abs. 1 RPG) auch Verhandlungen über die von Umweltschutzorganisationen eingebrachten Vorschläge und geltend gemachten Einsprachegründe geführt werden. Bei richtplankonformen Nutzungsplänen ist der Verhandlungsspielraum allerdings insoweit begrenzt, als ein Richtplan, der sich als umweltverträglich erweist, die Behörden, welche über den Nutzungsplan beschliessen, bindet. Mit anderen Worten: Von verschiedenen denkbaren Varianten einer räumlichen Entwicklung sind bei gegebener Umweltverträglichkeit diejenigen zu bevorzugen, welche im Richtplan vorgesehen sind¹⁶⁰. Im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens ist dann nur noch über die Einzelheiten der Projektplanung auf den betroffenen Grundstücksparzellen und über allfällig notwendige Änderungen des Zonenplans zu entscheiden. Andererseits ist auch die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Sondernutzungsplanverfahrens durchzuführen, sofern in diesem Verfahrensstadium eine umfassende Prüfung der Umweltauswirkungen möglich ist (Art. 5 Abs. 3 UVPV). In diesem Sinne können Verhandlungen im Zusammenhang mit dem Erlass von Sondernutzungsplänen (Detailnutzungsplänen) auch über die gegebenenfalls gebotenen umweltrechtlichen Schutz- und Ausgleichsmassnahmen stattfinden.

¹⁶⁰ BGE 1A.79/2002 vom 25.4.2003 E.6.5.

6.3 Falltyp C: Konzessionserteilung für Skilift: Keine Einigung bei Ausgleichsmassnahmen

Im Februar 1999 unterbreitet die Liftgesellschaft K-AG dem Bundesamt für Verkehr das Konzessionsgesuch für den Bau einer neuen Gondelbahn mit 14 Kabinen auf das X-Horn. Die Gesuchstellerin legt die Situation dar und weist darauf hin, dass die Bergstation am Rande eines BLN-Objektes zu stehen komme, das Gebiet, welches erschlossen werden solle, sei im Zonenplan der Gemeinde K zur skisportlichen Nutzung vorgesehen, zudem sei das Projekt richtplankonform.

Das Bundesamt für Verkehr stellt in seinem Bericht fest, dass das Konzessionsverfahren das Leitverfahren darstelle und eröffnet das Vernehmlassungsverfahren. Bei einer ersten Ortsschau wird festgestellt, dass die Bergstation in einer ökologisch sensiblen Zone zu stehen komme und eine optimale Einpassung ins Gelände nötig mache, was mit einer Verlegung der Bergstation möglich sei.

Im Juli 1998 erhebt die Umweltorganisation L Einsprache gegen eine allfällige Konzessionserteilung. Sie beantragt die Überarbeitung bzw. Ergänzung des Berichtes in den Bereichen Wildschutz, ökologische Ausgleichsmassnahmen und Pistenplanierungen und insbesondere im Gegenzug die Aufhebung des Gebirgslandeplatzes X-Grat als Ersatzmassnahme.

Nachdem die Gemeinde K, die auch Hauptaktionärin der Seilbahngesellschaft ist, sowie der Kanton das Projekt unterstützen und damit die Ablehnung der Einsprache beantragen, findet im Sommer 1999 eine weitere Ortsschau statt. Hinsichtlich der Ausgleichsmassnahmen rückte die Aufhebung des Gebirgslandeplatzes X-Grat in den Vordergrund, dem sowohl die Gemeinde K wie auch der Kanton W zustimmen.

Im Oktober 1999 widersetzen sich jedoch das Amt für Wirtschaft sowie das Amt für Verkehr des Nachbarkantons B der Aufhebung des Gebirgslandeplatzes. Der Nachbarkanton macht geltend, dass zum überwiegenden Teil er den Flugplatz für touristische Zwecke nutze und eine Aufhebung mit massiven Einbussen verbunden wäre. Nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt äusserte daraufhin das Bundesamt für Verkehr die Auffassung, die Aufhebung des Landeplatzes lasse sich innerhalb des Konzessionsverfahrens aus Zeitgründen nicht realisieren.

Das Bundesamt für Raumentwicklung stimmt der Konzession grundsätzlich zu, unter der Auflage, dass keine schützenswerten Landschaften optisch beeinträchtigt würden.

Im März 2000 stimmt auch das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft dem Projekt zu, verlangt jedoch klar Ausgleichsmassnahmen, z.B. Aufhebung eines Gebirgslandeplatzes in der Region, Schaffung eines regionalen Schutzobjektes in Zusammenarbeit mit der kantonalen Fachstelle für Naturschutz oder Leistung eines finanziellen Betrags für ein konkretes Projekt einer öffentlichrechtlichen Organisation.

Im September 2000 erklärt das Bundesamt für Zivilluftfahrt, die von der Umweltorganisation L beantragte Aufhebung des Gebirgslandeplatzes könne nicht mit dem Konzessionsentscheid verbunden werden. Im Januar 2001 weist das UVEK die Einsprache ab und erteilt die Konzession für 20 Jahre.

Gegen diese Verfügung erhebt die Umweltorganisation L im Januar 2001 Beschwerde beim Bundesrat und beantragt, die Konzession aufzuheben, da die Voraussetzungen für die Konzessionserteilung nicht erfüllt seien. Zudem stellten Massnahmen betreffend Objekte, die bereits geschützt seien bzw. noch zu schützen seien, keine echten Ausgleichsmassnahmen dar. Auch für das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft stehe die Aufhebung des Gebirgslandeplatzes im Vordergrund. Mit der Abweisung der Einsprache habe das UVEK Art. 18 Abs. 1ter NHG, der Ausgleichsmassnahmen vorschreibe, missachtet.

Im März 2001 beantragt die K-AG die Abweisung der Beschwerde mit einer ausführlichen Begründung, im Mai 2001 beantragt auch das UVEK die Abweisung. Der Bundesrat gelangt zu dem Ergebnis, dass mit der Konzessionserteilung kein Bundesrecht verletzt ist und die Eingriffe in Natur und Landschaft marginal seien. Die Beschwerde ist jedoch teilweise gutzuheissen, da die konkrete Ausgleichsleistung bei der Konzessionserteilung zumindest bereits bestimmbar sein muss.

Aus verfahrensökonomischen Gründen wird die Angelegenheit vom Bundesrat reformatorisch entschieden. Nachdem sich keine der Parteien dazu geäussert hat, wie eine allfällige finanzielle Ausgleichsleistung betragsmässig festzusetzen wäre, setzt der Bundesrat diese nach Ermessen auf 80'000.- CHF fest. Er berücksichtigt dabei die besondere Situation der Luftseilbahnen und bleibt daher wesentlich unter den in anderen Bereichen üblichen Ansätzen. Die K-AG muss innerhalb eines Jahres sich mit dem BUWAL über die Ausgleichsmassnahmen einigen. Erfolgt keine

Einigung, sind die 80'000.- CHF geschuldet, welche das BUWAL einsetzen kann, um ein Projekt des Natur- und Landschaftsschutzes einer öffentlichrechtlichen Organisation in der Region zu unterstützen.

Analyse:

Aus ökonomischer und verhandlungstheoretischer Sicht ist festzustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Ämtern nicht kohärent war und verschiedene Interessen der involvierten Bundesämter eine direkte Verhandlungslösung zwischen den Parteien verunmöglicht haben. Für die Umweltschutzorganisationen resultierte hieraus eine Verlustsituation, da die Kompensationen für die gebaute Seilbahn ungenügend waren.

Empfehlungen:

Die Kantone sind in vielen Fällen auch Interessenvertreter. Wo kantonsübergreifende Interessen tangiert werden, müssen die betroffenen Kantone in die Verhandlungen einbezogen werden. Des Weiteren ist der Einbezug aller betroffenen Bundesämter sicherzustellen.

Rechtliche Stellungnahme:

Aus rechtlicher Sicht ist festzustellen, dass gemäss BGer Ausgleichsmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG im Zeitpunkt der Erteilung einer Konzession „in vollstreckbarer Form“ angeordnet sein müssen. Ein Auswahlermessen, wie es das UVEK als Konzessionsbehörde der Konzessionärin zugestanden hatte („Schaffung und Unterhalt eines regionalen Schutzobjekts oder finanzieller Beitrag an ein Projekt einer öffentlichrechtlichen Organisation“), ist unter vollstreckungsrechtlichen Aspekten ungenügend. Der Bundesrat wandelte die Auflage daher in eine vollstreckungsfähige Anordnung um, wonach die primäre Verpflichtung in einer echten Ausgleichsmassnahme im Sinne der Schaffung und des Unterhalts eines regionalen Schutzobjekts bestand; nur subsidiär, mangels Einigung zwischen BUWAL und Konzessionärin, würde sich diese Realleistungspflicht in eine rein finanzielle Ausgleichspflicht mit im voraus definiertem Betrag umwandeln. Damit war auch die Vollstreckungsfähigkeit dieser subsidiären finanziellen Ausgleichspflicht gegeben. Die von der Beschwerdeführerin beantragte Aufhebung des Gebirgslandeplatzes konnte demgegenüber nicht als NHG-Ausgleichsmassnahme verfügt werden, was jedoch eine spätere entsprechende Einigung zwischen BUWAL und Konzessionärin im Rahmen der Verhandlungen über die Realleistungspflicht nicht ausschloss.

Die Festlegung der konkret zu ergreifenden Ausgleichsmassnahmen wurde durch die Rechtsmittelinstanz also wiederum auf den Verhandlungsweg verwiesen. Im Rahmen von Verhandlungen können die Beschwerdeführer ihre Anliegen demnach in weiterem Umfang einbringen als dies in einem hoheitlichen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren möglich wäre. Damit sind aber auch die Grenzen des Verhandlungswegs aufgezeigt: Wo Umweltschutzorganisationen ein Entgegenkommen über das rechtlich Durchsetzbare hinaus fordern, kann sich der Verhandlungsweg als wenig effizient erweisen, wenn Inhalt und Grenzen der rechtlichen Verpflichtungen zuerst auf dem Rechtsweg, möglicherweise durch mehrere Instanzen hindurch, geklärt werden müssen. Wo es also um Fragen von grösserer Tragweite geht, bei denen ein freiwilliges Entgegenkommen über das rechtlich Notwendige hinaus abgelehnt wird, wird die an einem zügigen Verfahren interessierte Partei frühzeitig auf den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung hinzuwirken haben, um eine klare Ausgangslage für die weiteren Verhandlungen zu erlangen.

6.4 Falltyp D: Vom Streit zum Dialog ... zum Streit: Konflikt in der Wasserkraftnutzung

Die Anfänge des Kraftwerks F gehen 100 Jahre zurück, welches in den darauf folgenden Jahrzehnten laufend ausgebaut und den modernen Bedürfnissen in der Stromerzeugung angepasst wurde. 1958 stellt der Kanton B den noch unberührten Teil der Landschaft in dem Gebiet unter Naturschutz, 1983 erhebt sie der Bund zum Naturdenkmal von nationaler Bedeutung.

1988 reicht die Kraftwerke F-AG das Konzessionsgesuch für ein grosses Ausbauprojekt ein. Der Kanton B bezeichnet das Projekt 1989 als nicht umweltverträglich und empfiehlt es zur Ablehnung.

Angesichts von über 500 Einsprachen reicht die Kraftwerksgesellschaft F-AG 1991 ein überarbeitetes Projekt ein, das aus Sicht der Umweltverbände und des eigens für den Schutz des fraglichen Gebietes ins Leben gerufenen Vereins B weiterhin verheerende Eingriffe in die natürliche Landschaft hätte. Gegen das Projekt werden über 1000 Einsprachen deponiert. Die Standortgemeinde spricht sich in zwei Abstimmungen gegen das Projekt aus. Der Verein B formiert, unterstützt von den Umweltverbänden, umfassenden Widerstand. 1989 beantragt der Verein B beim

Bundesrat die Aufnahme des vom Kraftwerksausbau betroffenen Gebietes ins BLN-Inventar. Der Bundesrat gibt dieser Forderung 1996 statt.

1992 teilt die Regierung des Kantons B der Kraftwerksgesellschaft F-AG mit, das Projekt sei sowohl volkswirtschaftlich als auch energiepolitisch sinnvoll. Mittlerweile ändern sich jedoch die Verhältnisse auf dem europäischen Strommarkt. Der Verwaltungsrat der Kraftwerksgesellschaft F-AG schiebt den Entscheid zum Ausbau immer wieder hinaus und kündigt 1995 eine Optimierung des Projektes an. Es solle auf die Bedingungen im europäischen Markt ausgerichtet werden. Nach Ansicht der Umweltschützer sind es jedoch nicht nur Stromüberschüsse und sinkende Preise, welche die Planer zögern lassen, sondern der massive Widerstand, aufgrund dessen sich auf juristischer und politischer Ebene ein endlos langer Kampf abgezeichnet hätte.

Von Rückschlägen geprägt ist für die Umweltschützer indessen die Debatte um den Moorschutz in dem betreffenden Gebiet. Die Aufnahme ins Bundesinventar wird immer wieder verschoben mit dem Hinweis auf das hängige Projekt. 1997 stellt der Bundesrat – gegen den Willen der Regierung des Kantons B – das Gebiet doch noch unter den Schutz der Verfassung, allerdings wird das Gebiet nur provisorisch geschützt. Dies ermöglicht es, auf den Entscheid zurückzukommen, wenn sich einmal klar abzeichnet, ob der Ausbau aus energiepolitischen Gründen nun notwendig oder überflüssig ist.

1999 teilt die Kraftwerksgesellschaft F-AG mit, dass das Ausbauprojekt nicht weiterverfolgt wird. Stattdessen soll die Machbarkeit eines früheren Projektes geprüft werden. Dieses sieht neben Sanierungen vor, die bestehende Staumauer zu erhöhen. Im März 2000 erklärt der Bundesrat, die Moorlandschaft ins Inventar aufzunehmen, der Perimeter soll jedoch dem neuen Projekt angepasst werden.

Der Verein B beschliesst, gegen das neue Projekt nicht fundamentalen Widerstand zu leisten, sondern sich auf einen Konfliktlösungsdialog unter Leitung eines Mediators einzulassen.

Ein Teil des Investitionsvorhabens ist allseits unbestritten, so dass die Kraftwerksgesellschaft F-AG im Frühjahr 2002 mit ihren Arbeiten beginnen kann. Zum Konfliktgegenstand wird hingegen die geplante Erhöhung der Staumauer. Der höhere Seespiegel hat zur Folge, dass 5% der provisorisch geschützten Moorlandschaft im See versinken. Ein juristisches Gutachten der Kraftwerksgesellschaft F-AG kommt zum Ergebnis, dass diese Reduktion verfassungsrechtlich möglich sei, ein

früheres Gutachten des Vereins B kommt zu anderen Schlüssen. Im Frühjahr 2003 scheitert der Dialog. Hauptgrund sind die unterschiedlichen Erwartungen an den Dialog. Die Kraftwerksgesellschaft F-AG hatte versucht, die Umweltverbände von ökologischen Ausgleichsmassnahmen an anderen Orten zu überzeugen, stiess damit jedoch weder bei den Umweltschutzorganisationen noch in der Region auf grosses Interesse. Der Verein B hingegen sah sein Ziel in einer Reduktion der Staumauer, eine Forderung, der die F-AG nicht zustimmen konnte. Aus Sicht der Kraftwerksgesellschaft konnte die Mehrheit der Umweltschutzorganisationen nicht akzeptieren, dass das Projekt negative Auswirkungen auf die Umwelt gehabt hätte.

Anfang 2004 wird die Moorlandschaft definitiv ins Moorlandschaftsinventar aufgenommen und der Perimeter leicht verkleinert. Dieser Entscheid erlaubt es der Kraftwerksgesellschaft, das Verfahren für die Bewilligung der geplanten Erhöhung der Staumauer weiterzuführen. Auch wenn die gesamte Moorlandschaftsfläche dadurch um 5 Prozent verringert wird, erfüllt das Gebiet nach Ansicht des Bundesrates weiterhin die Kriterien einer Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung. Die Umweltschutzorganisationen teilen diese Auffassung nicht. Ihrer Ansicht nach wird eine Moorlandschaft von nationaler Bedeutung beschnitten, was die Verfassung verbietet. Die Umweltschutzorganisationen haben angekündigt, rechtlich dagegen vorzugehen, sobald die Kraftwerksgesellschaft die notwendigen Bewilligungsverfahren einleitet.

Beurteilung:

Am Ende einer langen Auseinandersetzung steht die Erkenntnis, dass es sich hier um unüberbrückbare Wertekonflikte handelt, die sich schon früh abgezeichnet haben. Über die Motivation der Umweltschutzorganisation, in die Verhandlungen einzusteigen, kann nur spekuliert werden. Eventuell ging es darum, guten Willen zu zeigen und in einem Rechtsverfahren nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, die Aufnahme von Verhandlungen verweigert zu haben. Bei klarer Betrachtung der Situation hätte sich die Organisation jedoch eingestehen müssen, dass die einzige für sie akzeptable Situation die Nicht-Erhöhung der Stauwerkmauer gewesen ist. Es ging hier nicht um Interessenkonflikte, sondern um Wertekonflikte. Bei Wertekonflikten sind Win-Win-Situationen nicht möglich, da das einzig akzeptierbare Ergebnis für eine Partei darin besteht, von ihrer Position nicht abzurücken.

Es ist im vorliegenden Fall das eingetreten, was unter Falltyp B bereits als Gefahr skizziert worden war. Ergebnis der Verhandlungen war im Prinzip die Verschwendung von Ressourcen auf beiden Seiten. Diese Situation hätte nur vermieden wer-

den können, wenn sich die Parteien auf die Bestimmung eines Schiedsrichters im Falle einer Nichteinigung geeinigt hätten. Für die Umweltschutzorganisationen hätte dies bedeutet, im Vorfeld sorgfältig abzuwägen, ob sie effektiv Verhandlungen hätten aufnehmen wollen. Voraussetzung hierfür wäre aber auch gewesen, dass allgemein akzeptiert wird, dass nicht alle Konflikte verhandelbar sind und die Umweltschutzorganisationen daher auch nicht bei allen Konflikten einen guten Willen zur Verhandlung zeigen müssen, um sich im anschliessenden Rechtsmittelverfahren legitimieren zu können und nicht dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, sie „hätten ja nicht verhandeln wollen“.

Empfehlung:

Nicht jeder Konflikt ist verhandelbar. Es sollte im Vorfeld einer Verhandlung sorgfältig geprüft werden, ob tatsächlich verhandelbare Interessenkonflikte vorliegen und nicht unüberbrückbare Wertekonflikte¹⁶¹. Es sollte auch akzeptiert werden, dass Umweltkonflikte oftmals Wertekonflikte darstellen. Die Umweltschutzorganisationen sollten daher auch nicht verpflichtet werden, in jedem Fall verhandeln zu müssen.

Rechtliche Stellungnahme:

Aus rechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass Moorlandschaften insofern absolut geschützt sind, als das verfassungsrechtliche Überbauungs- und Veränderungsgebot (Art. 78 Abs. 5 BV) unmittelbar anwendbar und zwingend ist¹⁶². Die Bundesverfassung definiert jedoch nicht, was unter einer Moorlandschaft zu verstehen ist. Kriterien für die Umschreibung der Moorlandschaften enthalten Art. 23b NHG und die Ausführungsverordnung (Moorlandschaftsverordnung¹⁶³). Der Bundesrat bestimmt die Lage der Moorlandschaften, allerdings nur im Massstab 1:25'000. Die parzellengenaue Festlegung des Perimeters obliegt den Kantonen. Trotz Überbauungs- und Veränderungsgebot bleiben der Unterhalt und die Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen sowie Nutzungen, welche dem Ziel der Erhaltung der geschützten Moorlandschaft nicht widersprechen, zulässig (Art. 23d NHG). Der Moorlandschaftsschutz enthält damit zahlreiche unbestimmte Gesetzesbegriffe, die im Einzelfall ausgelegt und konkretisiert werden

¹⁶¹ Vgl. auch die Verhandlungsempfehlungen des BUWAL (2004).

¹⁶² Vgl. BGE 127 II 184 E.5.b/aa.

¹⁶³ SR 451.35.

müssen. Insofern bleibt auch Raum für Verhandlungen, wobei klarzustellen ist, dass das letzte Wort über die richtige Gesetzesauslegung bzw. über die Grenzen des Verhandlungsspielraums den staatlichen Behörden obliegen muss.

Für den vorliegenden Fall ist anzumerken, dass es bei der Konfrontation letztlich um die Frage ging, ob der Bundesrat den erst provisorisch festgelegten Perimeter bereits vor dem Entscheid über das geplante Bauprojekt definitiv festzulegen hatte oder ob er mit diesem Entscheid abwarten durfte, um den definitiven Perimeter auf das Bauprojekt abstimmen zu können. Als Konfliktparteien standen sich daher nicht die Bauherrschaft einerseits und die Umweltschutzorganisationen andererseits gegenüber, sondern Streitpunkt bildeten direkt das bundesrätliche Verfahren der Unterschützstellung und der dem Bundesrat zustehende Ermessensspielraum bei der Festlegung des Perimeters. Gegenüber dem missbilligten Abwarten des Bundesrates standen letztlich nur die politischen Instrumente¹⁶⁴ zur Verfügung. Die „Schiedsfähigkeit“ des Konflikts war angesichts der politischen Dimension und der dem Bundesrat zustehenden Entscheidungskompetenz nicht gegeben. Denkbar wäre demgegenüber die Durchführung eines Mediations- oder anderen Schlichtungsverfahrens auf kantonaler Ebene im Zusammenhang mit der Beurteilung eines konkreten Bauvorhabens innerhalb des geschützten Perimeters. Solche erstinstanzlichen Vermittlungsverfahren werden nun im Rahmen der Justizreform auch für das Verwaltungsverfahren gefordert¹⁶⁵. Aussicht auf Erfolg haben die im Rahmen solcher Verfahren geführten Verhandlungen allerdings nur, wenn nicht beide Parteien auf ihren Positionen verharren, weil es um erhebliche Interessen geht, und wenn das Vermittlungsverfahren von einer kompetenten, von allen Seiten akzeptierten Stelle geleitet wird. Dies wird aus den in Kapitel 3.4. angesprochenen Gründen jedoch grundsätzlich nicht die entscheidungsbefugte Behörde sein können. Bei Konflikten, welche Entscheide sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler Ebene erfordern, wird sich aber u.U. eine Aufteilung von Vermittlung einerseits und Entscheid andererseits auf die beiden föderalen Ebenen anbieten¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Vgl. für den vorliegenden Fall die Motion-NR 99.3643 Franziska Teuscher. Bei Untätigkeit einer Verwaltungsbehörde kommt auch eine Rechtsverzögerungsbeschwerde nach Art. 70 Abs.1 VwVG in Betracht.

¹⁶⁵ Postulat-StR 01.3038 (vgl. oben Fn 89); Rhinow (2003), S. 517 (527f.).

¹⁶⁶ Vgl. hierzu Pfisterer (2002), S. 274ff.

6.5 Falltyp E: Das Ringen um einen weiteren Nationalpark

2001 bewirbt sich die Gemeinde X zunächst an einem Projekt für einen neuen Nationalpark, das die Stiftung U lanciert hat. In der Folge werden jedoch innerhalb der Gemeinde, auf deren Gebiet der Park vollumfänglich liegen würde, rasch Stimmen laut, welche massive Einschränkungen in ihren Nutzungsmöglichkeiten befürchten, denn in der Kernzone des Parks wäre der Mensch nur noch als Erholung suchender Gast zugelassen, eine weitere Nutzung wäre ausgeschlossen. Der Widerstand kommt insbesondere aus Kreisen der Landwirtschaft und der Jäger. Stimmen werden laut, man verkomme auf diese Weise zu einem touristischen Reservat für Städter und werde zu Wärtern in seinem eigenen Reservat gemacht. Zudem werde damit die Konzession für den Betrieb des Wasserkraftwerkes M, dessen Stausee mitten im Nationalpark-Perimeter zu liegen komme, aufs Spiel setzen. Im April 2002 zieht die Projektgruppe daher die Bewerbung zurück. Die Stiftung U bedauert den Entscheid, hofft aber doch, dass in der Region noch eine Art Schutzgebiet entstehen kann.

Beurteilung:

Auf der Suche nach neuen National- oder auch Regionalparks zeigt sich, dass der Konflikt im alpinen Raum häufig auch ein Konflikt zwischen Regionen ist. An den alpinen Raum werden Naturschutzerwartungen aus anderen Regionen gestellt, die – nicht zuletzt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung – selber nicht mehr über die entsprechenden ökologischen Gebiete verfügen. In allen Konflikten um alpine Nutzungen respektive Nicht-Nutzungen zeigt sich klar die Frage der Eigentumsrechte: Wer hat die Rechte an der Nutzung des alpinen Raums, die ansässige Bevölkerung oder die Bevölkerung der ganzen Schweiz? Statisch betrachtet sind die Eigentumsrechte durch die Zonenordnungen festgelegt, wobei bereits hier Verhandlungen die Chance einer Reallokation nicht „optimal“ zugeteilter Property Rights bieten. Mittel- bis langfristig betrachtet sind die Property Rights jedoch nicht starr, da raumplanerische und umweltschützerische Vorgaben wieder einer gewissen Dynamik unterliegen. In dieser mittel- bis langfristigen Betrachtung ist es für den Schutz der alpinen Gebiete sinnvoll, wenn die anderen Regionen für ihre Ansprüche an den alpinen Raum entsprechende Abgeltungen für Nutzungsverzichte leisten.

Empfehlung:

Es ist anzuerkennen, dass es sich bei der Auseinandersetzung in alpinen Gebieten auch um Konflikte zwischen Regionen (und zwar häufig zwischen städtischen und ländlichen) handelt und dass der Schutz der alpinen Gebiete ein öffentliches Gut ist, das dem ganzen Land zugute kommt. Die Umweltschutzorganisationen agieren in diesem Konzept im Auftrag all jener, die von einer wirtschaftlichen Nicht-Nutzung oder Mindernutzung der betreffenden Gebiete profitieren. Die Initiierung der Projekte und die Verhandlungen können Umweltschutzorganisationen übertragen werden, da diese über das nötige Fachwissen verfügen

Die Umweltvertreter können in den Verhandlungen jedoch nur Erfolg haben, wenn sie mit den nötigen Mitteln alimentiert werden, um der lokalen Bevölkerung im Umfang ihrer wirtschaftlichen Nutzungsverzichte echte Abgeltungen anbieten zu können. Zwar lässt sich das Grundproblem nicht beseitigen, dass die Erstellung eines National- oder Regionalparks wieder ein öffentliches Gut darstellt, es gibt aber doch eine Reihe von Finanzierungskonzepten, mittels derer die Verhandlungsposition der Umweltschutzorganisationen zum Vorteil aller Beteiligten gestärkt werden kann. Mögliche Ansätze sind (die Finanzierungskonzepte sind im Detail in Abschnitt 7.5 beschrieben und bewertet):

- Der Staat stellt nach dem Vorbild der Matching Grants den Umweltschutzorganisationen globale Beiträge aus allgemeinen Steuermitteln zur Verfügung, welche die Umweltschutzorganisationen in jenen Projekten einsetzen, welche den grössten Nutzen versprechen.
- Die Umweltschutzorganisationen agieren als Treuhänder von Umweltfonds (land trusts) und initiieren Projekte. Diese Trusts können aus verschiedenen finanziellen Quellen gespeist werden (aus rückerstatteten Lenkungsabgaben, durch Einlagen von Städten oder Kantonen, durch staatliche Zuschüsse an private Einlagen).
- Die im NHG festgeschriebenen ökologischen Ausgleichszahlungen werden neu nicht mehr für einzelne Projekte sondern nur noch für ökologische Projekte generell zweckgebunden.
- Die Umweltschutzorganisationen setzen handelbare Nutzungsrechte (Transferable Development Rights) oder den Ertrag aus handelbaren Nutzungsrechten ein.

Bei der Schaffung von National- oder Regionalparks bietet sich oft auch die Einrichtung der so genannten „Conservation Partnerships“ an, bei denen in gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen Umweltschutzorganisationen, nationalen und lokalen Behörden und der privaten Wirtschaft eine Lösung für das Zusammenspiel zwischen wirtschaftlichen Aktivitäten und ökologischem Schutz in einem bestimmten Gebiet gesucht wird.

Rechtliche Stellungnahme:

Aus rechtlicher Sicht ist festzustellen, dass die Schaffung eines weiteren Nationalparks eine politische Einigung auf eidgenössischer Ebene erfordert, und zwar sowohl in Bezug auf die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen (NHG¹⁶⁷, Nationalparkgesetz¹⁶⁸) als auch in Bezug auf die Regelung des Finanzausgleichs (NFA¹⁶⁹). Mittels eidgenössischer Beitragsleistungen kann die Bereitschaft der Gemeinden, auf ihrem Gebiet einen Natur- oder Landschaftspark von nationaler Bedeutung anzulegen, also gefördert werden. Der Bund kann den Kantonen und Gemeinden aber keine Nationalpärke aufzwingen. Der heutige Nationalpark im Unterengadin beruht auf vertraglichen Vereinbarungen¹⁷⁰. Nach der Revisionsvorlage zum NHG sollen Leistungsvereinbarungen mit dem betreffenden Kanton abgeschlossen werden; die Kantone sollen auch für die rechtliche Sicherung der Parkgebiete mittels raumplanerischer Instrumente und/oder vertraglicher Vereinbarungen verantwortlich sein¹⁷¹. Die Einigung wird also zwischen Kanton und betroffener Gemeinde gefunden werden müssen, deren Legislativorgane den Diskurs über anstehende Meinungsdivergenzen auszutragen haben. Die Bundesbeiträge betragen beim heutigen Nationalpark im Unterengadin gemäss Finanzrechnung 2002 CHF 3 Mio. In Zukunft sind Beitragsleistungen des Bundes für Nationalpärke in der Grössenordnung von ca. 60–80% (bei kantonaler Beteiligung von 10–30%) vorge-

¹⁶⁷ SR 451; vgl. die Vorlage zur Teilrevision betr. Natur- und Landschaftspärke von nationaler Bedeutung gemäss den Vernehmlassungsunterlagen vom 24.9.2002, BBI 2002, 6052. Die Botschaft des Bundesrates wurde im 4. Quartal 2003 erwartet.

¹⁶⁸ SR 454.

¹⁶⁹ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 3.10.2003, BBI 2003, 6591. Das vom Parlament am 3.10.2003 verabschiedete Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) ist elektronisch abrufbar unter www.efd.admin.ch.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates vom 12.9.1979 zu einem Bundesgesetz über den Schweizerischen Nationalpark, BBI 1979 III, 705 (708).

¹⁷¹ Erläuternder Bericht zur Teilrevisionsvorlage, S. 3.

sehen. Bei den Landschafts- und Naturpärken sollen die Bundesbeiträge 40–60% betragen (bei kantonaler Beteiligung von 10–30%). Abgegolten werden nebst Aufwendungen für Parkprojektierung, Gebietssicherung, Personal und Verwaltung, Errichtung und Unterhalt von Infrastrukturanlagen, Information und Umweltbildung, konkrete Aufwertungs- und Revitalisierungsprojekte, Ersatz für erlittene Schäden insbesondere auch *Nutzungsverzichte und Nutzungseinschränkungen*¹⁷². Auf der Grundlage dieser rechtlichen und finanziellen Regelungen können auch die Umweltschutzorganisationen ihre Anregungen für die Schaffung neuer National- und Naturpärke in den politischen Prozess auf kantonaler und kommunaler Ebene einbringen.



¹⁷² Erläuternder Bericht zur Teilrevisionsvorlage, S. 8; vgl. zur Abgeltung des heutigen Nationalparks, welche ebenfalls Entschädigungen für Nutzungsverzichte mitbeinhaltet: BUWAL, Rechtliche Möglichkeiten der Sicherung von Grosschutzgebieten (BUWAL, 2000a, S. 21).



7 Zusammenfassung, Vertiefung und rechtliche Diskussion möglicher Verbesserungsvorschläge

Das Kapitel fasst die Empfehlungen der vorangegangenen Kapitel thematisch zusammen und führt einige Überlegungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Finanzierungsfragen, detaillierter aus.

7.1 Klare Definition der Rolle der Umweltschutzorganisationen

Die aktuelle Diskussion um das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen ist auch eine Diskussion um die Rolle der Umweltverbände in der schweizerischen Umweltpolitik. Die theoretische Analyse zeigt, dass Verhandlungen und dezentrale Entscheide zwischen den Betroffenen dazu beitragen können, durch das Finden neuer Optionen zu volkswirtschaftlich effizienteren Lösungen zu kommen als dies über umwelt-, planungs- und baurechtliche Vorschriften der Fall wäre, die ohnehin nicht alle Situationen abschliessend regeln können. Im Lichte dieser Analyse ist es durchaus sinnvoll, dass die Umweltverbände die Aufgabe des Aushandelns gewisser Umweltaspekte übernehmen. Voraussetzung ist jedoch, dass Aufgabe und Rolle der Umweltschutzorganisationen klar definiert und demokratisch legitimiert sind. Dies bedeutet:

- Es muss Klarheit darüber bestehen, welches „Mandat“ Politik und Gesellschaft den Umweltschutzorganisationen geben, wenn diese im Namen des Umweltschutzes in Verhandlungen auftreten. Im Rahmen dieses Mandats muss definiert werden, welchen Beitrag die Umweltschutzorganisationen durch Verhandlungen im Entscheidungsprozess leisten sollen. Dies umfasst auch das Verhältnis zur Verwaltung. Wenn die Verwaltung den Umweltschutzorganisationen Aufgaben überträgt, sollten diese klar kenntlich gemacht werden.
- Die Umweltschutzorganisationen sollten nicht zu „Polizisten“ des Vollzugs der Umweltschutzgesetzgebung werden. Diese Aufgabe müssen die Behörden als letztendlich zuständige Instanz wahrnehmen.
- Wenn den Umweltschutzorganisationen Aufgaben übertragen werden, dann ist zu berücksichtigen, dass die Organisationen auch über die entsprechenden

Ressourcen verfügen, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Es muss vermieden werden, dass den Organisationen schrittweise Aufgaben „delegiert“ werden, welche diese mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen gar übernehmen können.

- Mit den an die Organisationen übertragenen Aufgaben sind die entsprechenden Leitungs- und Kontrollfunktionen einzurichten. Es braucht klare Rechenschaftspflichten und Leistungsberichte, die Auskunft über die Tätigkeiten der Organisationen geben. Regeln im Bereich der Corporate Governance für Non-Profit-Organisationen sind in der Schweiz derzeit in Ausarbeitung und können unter Umständen auch als Grundlage für die Umweltschutzorganisationen dienen¹⁷³.
- Die Rolle der Umweltschutzorganisationen sowie aller anderen Beteiligten in Verhandlungen sollte in periodischen Abständen von einer unabhängigen Instanz überprüft werden. Aus diesen Evaluationen können Best-Practice-Standards für Verhandlungen abgeleitet und entwickelt werden.

Rechtliche Stellungnahme:

- Die Umweltschutzorganisationen haben nach gegenwärtiger Rechtslage keinen staatlichen Auftrag zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben wahrzunehmen, sondern sie bilden Teil des *gesellschaftlichen Systems der Eigenverantwortung und Selbstkontrolle*, wie es beim Vollzug des Umweltrechts unerlässlich ist¹⁷⁴.
- Würde die Rechtsstellung der heute rein privaten Umweltschutzorganisationen im Sinne einer Einbeziehung in die Wahrnehmung öffentlicher Vollzugsaufgaben erweitert, so wären verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten:
 - Erforderlich wären zunächst ein *spezifisches öffentliches Interesse* (z.B. fehlende Fachstelle in der kommunalen Verwaltung) und eine *klare*

¹⁷³ Vgl. zum Aspekt der Corporate Governance auch Voggensberger und Thaler (2003) und Rhinow (2003). Eine strengere Rechenschaftspflicht für beschwerdeberechtigte Umweltverbände fordert auch Rentsch (2003). Entsprechende Überlegungen finden sich auch bei BUWAL (2000).

¹⁷⁴ Vgl. Wagner Pfeifer (2002), S. 73f.; 189.

gesetzliche Grundlage auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene, welche im Sinne des *Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung* den Gegenstand der Aufgabenübertragung klar zu umschreiben hätte. Die *staatliche Aufsicht* über die Tätigkeit einer solchen Umweltschutzorganisation mit öffentlichem Auftrag müsste gewährleistet sein, d.h. der Staat käme nicht umhin, sich das erforderliche Fachwissen und die benötigten Informationen dennoch zumindest in gewissem Umfang zu verschaffen.

- Eine solche „demokratische Legitimation“ bzw. rechtsstaatliche Grundlage, wie sie für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Umweltschutzorganisationen erforderlich wäre, würde dem bisherigen Selbstverständnis dieser Organisationen als rein privaten Vereinigungen mit selbstbestimmtem Zweck und (grundrechtlich geschütztem) Anspruch auf Verfolgung ihrer spezifischen Verbandsinteressen zuwiderlaufen. Die Möglichkeit der Auslagerung von Vollzugsaufgaben auf Private wird vom geltenden Recht denn auch insbesondere für Kontroll- und Überwachungsaufgaben vorgesehen (Art. 43 USG), welche vorwiegend technischer Natur sind und im Interesse eines verbesserten Zugriffs auf privates Fachwissen an Private delegiert werden. Entscheidungen, bei denen politisch-wertende Gesichtspunkte von massgeblicher Bedeutung sind, wie dies beim Entscheid über Umfang und Grenzen zulässiger Eingriffe in Natur und Umwelt bzw. über gebotene oder wünschbare Schutz- und/oder Ausgleichsmaßnahmen der Fall ist, eignen sich dagegen für eine Delegation an verwal- tungsexterne Aufgabenträger weniger. In jedem Fall müsste gewährleistet sein, dass die für die Entscheidungen zuständigen Organe nicht nur die erforderlichen fachlichen Qualifikationen aufweisen, sondern dass bei deren Zusammensetzung auch politische Kriterien wie Interessenbindung, Geschlecht, Sprache, Region oder Altersgruppe¹⁷⁵ mitberücksichtigt werden.
- Die Formalisierung der Mitwirkung von Umweltschutzorganisationen in planungs- und/oder baurechtlichen Verfahren könnte auch auf eine blosse Beratungsfunktion beschränkt bleiben. Zu klären wäre in diesem Fall aber das Verhältnis zur eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK). Die ENHK kann nach geltendem Recht bei allen „Bundesaufgaben“ im Sinne von Art. 2 NHG zur Abgabe eines Gutachtens aufgefordert werden, in welchem die Frage einer möglichen Beeinträchtigung geschütz-

¹⁷⁵ Vgl. Art. 9 der eidg. Kommissionenverordnung (SR 172.31).

ter Objekte zu prüfen ist (Art. 7 NHG). In wichtigen Fällen kann die ENHK auch von sich aus Gutachten abgeben (Art. 8 NHG). Die Gutachten der ENHK sind rechtlich zwar nicht verbindlich, jedoch kommt ihnen grosses Gewicht zu, indem die entscheidende Behörde vom Ergebnis der Begutachtung nur abweichen darf, wenn dafür triftige Gründe vorliegen¹⁷⁶. Solche Gutachten kann die ENHK namentlich auch bei raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligungen (Art. 24ff. RPG)¹⁷⁷, bei gewässerschutzrechtlichen Bewilligungen, wie sie beispielsweise auch im Zusammenhang mit der Nutzung der Wasserkraft erforderlich sind¹⁷⁸, bei Konzessionen und Bewilligungen im Verkehrsbereich¹⁷⁹ u.a. abgeben. Damit deckt die gutachterlich-beratende Kompetenz der ENHK den grössten Teil möglicher landschaftsbeeinträchtigender Nutzungsvorhaben im Alpenraum ab. Ergänzende beratende Funktionen könnten Umweltschutzorganisationen aber namentlich noch bei den kantonalen Planungsmassnahmen übernehmen, da diese nur im Zusammenhang mit einer „konkreten Bundesaufgabe“ unter Art. 2 NHG fallen, sofern bei deren Erfüllung das heimatische Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten oder Natur-/Kulturdenkmäler zu schonen bzw. ungeschmälert zu erhalten sind¹⁸⁰. Die Rechtsgrundlage dazu müsste aber im kantonalen Recht geschaffen werden, wenn nicht die kantonalen planungsrechtlichen Zuständigkeiten, wie sie in der Bundesverfassung (Art. 75 BV) festgehalten sind, grundsätzlich in Frage gestellt werden sollen. Zu beachten bleibt ferner auch, dass die Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums im Bereich Landschaftsschutz gemäss einer neuesten Evaluation¹⁸¹ namentlich durch eine verstärkte finanzielle Unterstützung seitens des Bundes verbessert werden könnte und weniger durch eine Änderung der bestehenden Kompetenzordnung im Bereich des Raumplanungsrechts.

¹⁷⁶ BGE 1A. 73-77/2002 vom 6.10.2003 E.5.5.

¹⁷⁷ BGE 127 II 273.

¹⁷⁸ Vgl. BGE 1A. 151/2002 vom 22.1.2003.

¹⁷⁹ Vgl. den Entscheid des Bundesrates vom 14.3.2003, VPB 67 (2003) Nr. 89 betr. eine Luftseilbahnkonzession.

¹⁸⁰ Vgl. den BGE vom 12.4.1994, ZBI 1995, 144 betr. Ausscheidung einer Sportzone anlässlich der Teilrevision des Zonenplans Silserebene, was *nicht* als „Bundesaufgabe“ im Sinne von Art. 2 NHG qualifiziert wurde.

- Die Einsetzung von *Umweltschutzorganisationen* als Konfliktmittler in Verhandlungsverfahren wäre ebenfalls als politisches Mandat anzusehen, das politische Neutralität und entsprechende rechtliche Grundlagen erfordern würde, wie sie für die Delegation von Vollzugsaufgaben dargelegt wurden.
- Die Vor- und Nachteile einer Formalisierung der Aufgaben von Umweltschutzorganisationen müssten jedenfalls sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Das heutige System erlaubt die Einbeziehung einer Vielzahl von Organisationen mit unterschiedlicher Zweckausrichtung ebenso wie ein wünschbares Engagement gesellschaftlicher Kräfte; einem Gremium mit gesetzlichem Auftrag könnte demgegenüber möglicherweise verbesserte Akzeptanz zukommen, jedoch wären angesichts der Auflagen betr. Organisation und Zusammensetzung eines solchen Gremiums auch Nachteile beim Zugriff auf Daten und Informationsmaterial oder bei der Einflussnahme auf lokaler Ebene denkbar.
- Das gegenwärtige System der Beschwerdelegitimation privater Umweltschutzorganisationen ermöglicht eine Mitwirkung im Gesetzesvollzug und bei der Konkretisierung der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe auf Gesetzes- und Verordnungsstufe bei allen UVP-pflichtigen Projekten bzw. „Bundesaufgaben“ im Sinne von Art. 12 NHG. Möglichen Nachteilen wie Verfahrensverlängerungen, unerwünschten Druckversuchen, übermässigen Forderungen u.a. könnte auch durch geeignete rechtliche Rahmenbedingungen bei der Geltendmachung der Beschwerdelegitimation Rechnung getragen werden, ohne dass das Mandat der Umweltschutzorganisationen notwendigerweise zu einer staatlichen Funktion erweitert werden müsste.

7.2 Neuer institutioneller Rahmen für Verhandlungen

Es sollte ein neuer institutioneller Rahmen für die Verhandlungen zwischen Bauherrschaft und Umweltschutzorganisationen geschaffen werden. Eckpunkte eines solchen institutionellen Rahmens sind Bereitschaft und Wille, partnerschaftlich zu

¹⁸¹ Bericht „Wirkungen des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)“ der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 3.9.2003 (www.parlament.ch/print/ed-pa-gpkn-bln-d.pdf).

einer Einigung zu kommen und die Beschleunigung des Verfahrens während und nach den Verhandlungen.

7.2.1 Verfahrensbeschleunigung durch Anerkennung eines Schiedsrichters im Falle von Nichteinigung

Die Parteien unterzeichnen vor Beginn der Verhandlungen eine Vereinbarung. Diese legt fest:

- Den zeitlichen Rahmen, innerhalb dem die Verhandlungen maximal stattfinden.
- Die Verpflichtung, in jedem Fall zu einem Ergebnis zu kommen. Diese Verpflichtung umfasst, dass die Parteien einen „Schiedsrichter“ bestimmen und dessen Entscheid im Falle einer Nichteinigung anzuerkennen. Die Funktion eines solchen „Schiedsrichters“ kann von der zuständigen Leitbehörde übernommen werden.
- Den Verzicht auf weitergehende Rechtsmittel. Dieser Verzicht muss für alle Beteiligten gelten.

Rechtliche Stellungnahme:

- Die rechtliche Beurteilung einer vertraglichen Bindung zwischen den beteiligten Konfliktparteien hängt stark von der Art des Konflikts ab. Bei Verfahren, welche der Zustimmung des demokratischen Entscheidungsorgans (z.B. Nutzungspläne) oder der Mitwirkung verschiedener Fachbehörden auf kantonaler und eidgenössischer Ebene bedürfen, vermögen vertraglich geregelte verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen nur begrenzt eine Vereinfachung und Beschleunigung zu bewirken. Der von ökonomischer Seite vorgeschlagene Ansatz setzt in diesem Sinne *bi- oder „mini“polare Konflikte* im Zusammenhang mit konkreten, hinsichtlich ihrer räumlichen und ökologischen Auswirkungen gut überblickbaren Nutzungsprojekten voraus.
- Vertragliche Fristsetzungen und Rechtsmittelverzichte sind unter den direkt beteiligten Konfliktparteien durchaus möglich. Realistisch sind beispielsweise *Rechtsmittelverzichte* einer beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisation bei vertraglicher Einigung über die Inhalte eines erst später einzureichen-

den Baugesuchs, verbunden mit der entsprechenden Bedingung der Deckungsgleichheit von Verhandlungsergebnis und Baugesuch.

- Die Anerkennung eines „Schiedsrichters“, der über die Auflagen im Bereich von Natur- und Umweltschutz zu befinden hätte, steht unter dem *Vorbehalt der Vereinbarkeit der ausgehandelten Ergebnisse mit den zwingenden Bestimmungen des öffentlichen Rechts*. Die Übertragung dieser „Schiedsrichter“-Aufgabe an die im betreffenden Verfahren zuständige Leitbehörde ändert daran nichts, vielmehr ist aus den in den Kapiteln 3.4/6.4 genannten Erwägungen eine solche Funktion der Leitbehörde grundsätzlich fragwürdig, da die Verhandlungen regelmässig noch vor dem oder allenfalls parallel zum Verfahren der Anhörung der Fachbehörden stattfinden und sich die Leitbehörde daher bezüglich der erforderlichen Auflagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht festlegen kann und darf. Insofern beinhalten auch Rechtsmittelverzichte „Wagnisse“, weshalb sie in manchen Fällen nicht zustande kommen werden.
- Als möglichen Ausweg schlägt das BUWAL vor, *den beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisationen im Falle des Abschlusses von Verhandlungen dieselbe Prozessstellung einzuräumen wie bei Einreichung einer Einsprache*¹⁸². Weicht nach Abschluss einer Vereinbarung die staatliche Bewilligung vom Verhandlungsergebnis ab, so wäre dieser Entscheid demnach wie ein Einspracheentscheid zu eröffnen und die beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisationen könnten den Rechtsweg beschreiten.

7.2.2 Verfahrensbeschleunigung bei Vorliegen von Vereinbarungen

In sämtlichen Fällen, in denen durch Verhandlungen Vereinbarungen zwischen den Parteien erzielt wurden, sollten allfällige nachfolgende Einsprachen und Beschwerden durch Dritte, die nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben, von den Behörden und Gerichten beschleunigt behandelt werden. Idealerweise ist ein Zeitrahmen festzulegen, innerhalb dessen die Interventionen durch Dritte behandelt und entschieden werden, um der verhandlungswilligen Bauherrschaft eine gewisse Rechtssicherheit zu geben. Der klare zeitliche Rahmen, innerhalb dessen Verhandlungen durchgeführt und allfällige nachfolgende Einsprachen und Beschwerden abgewickelt werden, schafft auch Anreize, sich auf einen Verhandlungsprozess einzulassen und eine gemeinsame Lösung zu suchen.

¹⁸² BUWAL (2002), S. 29.

Idealerweise sollten weitere Umweltverbände im Falle von Verhandlungen, an denen Umweltschutzorganisationen beteiligt waren, von ihrem Einsprache- und Beschwerderecht nicht mehr Gebrauch machen können, da die Interessen der Umwelt ja bereits vertreten wurden.

Rechtliche Stellungnahme:

- Gemäss Art. 25 Abs. 1^{bis} RPG haben die Kantone für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen *Fristen* festzulegen. In diesem Sinne kennt das kantonale, aber auch das eidgenössische Recht gesetzliche Bestimmungen zur Beschleunigung der Verfahren in Form gesetzlicher Beschwerdefristen; richterlicher Fristen zulasten der Parteien eines Beschwerdeverfahrens oder für Expertisen; Fristen zulasten von Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit der Abgabe von Stellungnahmen zu UVP-pflichtigen Projekten.
- Gesetzliche Fristen zulasten von Rechtsmittelinstanzen sind demgegenüber dem geltenden Recht unbekannt. Die *Bundesverfassung* (Art. 29 Abs. 1) sowie die *EMRK* (Art. 6 Ziff. 1) gewährleisten die Abwicklung von Verfahren innert „angemessener Fristen“. Konkrete Befristungen würden der Durchsetzbarkeit entbehren.
- Der Ausschluss beschwerdelegitimierter Umweltschutzorganisationen, welche selber keinen Rechtsmittelverzicht abgegeben haben, vom Beschwerdeverfahren wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar. Die in der VBO¹⁸³ aufgeführten beschwerdelegitimierten Umweltschutzorganisationen vertreten unterschiedliche Interessen im Bereich des Natur- und Umweltschutzes, und ihr *Anspruch auf rechtliches Gehör* stünde einer „*praesumptio iuris et de iure*“, d.h. einer nicht widerlegbaren Vermutung, entgegen, wonach die Interessen einer in dieser Verordnung als beschwerdelegitimiert bezeichneten Organisation durch Anhörung einer anderen beschwerdelegitimierten Organisation hinreichend wahrgenommen seien.
- Eine gewisse Beschleunigung lässt sich durch den Verzicht auf formelle Einspracheverfahren nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens erzielen.

¹⁸³ SR 814.076.

Nach Ablauf der vereinbarten Verhandlungsfrist könnten *vereinfachte Einwendungsverfahren* durchgeführt werden, bei denen die an den Verhandlungen beteiligten Organisationen und beschwerdebefugten Einzelpersonen keinen Anspruch auf individuelle Behandlung von Eingaben bzw. auf Zustellung beschwerdefähiger Einspracheentscheide mehr geltend machen könnten, sondern die Behörden zusammenfassende Stellungnahmen abzugeben hätten. Die Wahrung der formellen Beschwerderechte der nicht an den Verhandlungen beteiligten Parteien bleibt aber ausdrücklich vorbehalten.

- *Im Ergebnis* ist festzustellen, dass bei komplexen Konfliktsituationen, wie sie im Bereich des Schutzes und der Nutzung des Alpenraums auftreten, Verhandlungen unter Einbeziehung aller interessierten und beschwerdelegitimierten Parteien sowie aller mitbetroffenen Fachstellen regelmässig mit bedeutendem verfahrensrechtlichem Aufwand verbunden sind. Die Austragung politischer Interessengegensätze lässt sich nur beschränkt „effizienter“ gestalten.

7.3 ARE als Leitamt mit bindender Mediationskompetenz

Wie gezeigt sind Umweltkonflikte im alpinen Raum meist komplexer Natur. Der Bedarf an Expertenwissen ist gross, damit die rechtlich und politisch komplexen Zusammenhänge verstanden werden können. Projektträger wie auch Umweltschützer ohne Sachwissen und Zugang zu relevanten Netzwerken sind angesichts dieser Komplexität teilweise überfordert und leicht der Versuchung ausgesetzt, den Konflikt durch Konfrontation statt durch Kooperation zu lösen. Es besteht ein Bedarf an Unterstützung, damit die in Kapitel 4 aufgezeichnete Tendenz, Konflikte zu vermeiden oder durch Konfrontation zu lösen, gemildert werden kann.

Als Lösung erscheint die Gestaltung eines organisationellen Gefässes wünschenswert, innerhalb dessen die Kontrahenten kompetent beraten werden. Konkret gemeint ist damit das Ernennen eines der drei Bundesämter als Leitamt mit dem in Abschnitt 7.2 skizzierten neuen Gefäss einer rechtlich bindenden Verhandlung/Mediation.

Die Kompetenz für die friedliche Beilegung komplexer Umweltkonflikte scheint am sinnvollsten beim ARE angesiedelt zu sein mit beratenden Inputs der beiden anderen Ämter, nämlich BUWAL und seco. Das Leitamt sollte dazu beitragen, dass eine Verhandlungskultur aufgebaut wird und die schweizerische Tendenz zur Kon-

frontation und zum langen Prozessieren arretiert und verändert wird. Die beiden weiteren Bundesämter sollen auf der anderen Seite in beratender Funktion ihrer jeweiligen Ansprechgruppe zur Seite stehen (z.B. BUWAL für die Umweltschutzverbände und seco für die Projektträger).

Nebst der fachlichen Unterstützung durch Experten für alle Konfliktparteien braucht es aber auch verstärkte Interaktion mit der direkt betroffenen Land- und Bergbevölkerung, damit diese nicht in die Automatismen der Konfrontation verfällt. Verbunden mit seiner neuen Kompetenz sollte das ARE in den betroffenen Landgebieten gezielt Aufklärungsarbeit in Angriff nehmen, damit die von den Entscheidungen betroffene Landbevölkerung sich nicht „fremdgesteuert“ vorkommt.

Rechtliche Stellungnahme:

- Nach heutiger Rechtslage arbeiten die Kantone bei der Richtplanung mit dem ARE zusammen. Das ARE leitet das Verfahren, und der Kanton kann dem Amt den Richtplan auch zu einer Vorprüfung unterbreiten (Art. 9, 10 RPV). Im Rahmen seiner *Aufgaben der Verfahrensleitung* hat das ARE auch die erforderlichen Kontakte zu anderen Bundesstellen, wie namentlich dem BUWAL, zu vermitteln. In diesem Sinne lassen sich auch Umwelanliegen bereits auf Ebene Richtplanung einbringen, jedoch ist damit noch nicht eine eigentliche „strategische Umweltprüfung“ verbunden.
- Bei Verfahren, welche die Beeinträchtigung eines nach NHG geschützten Objekts zur Folge haben könnten, muss gemäss Art. 7, 8 NHG die *eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK)* frühzeitig ins Verfahren einbezogen werden. Damit ist bei richtplanpflichtigen Vorhaben die Einholung einer Stellungnahme der ENHK bereits im Rahmen des Richtplanverfahrens geboten¹⁸⁴.
- Da der Bundesrat für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne zuständig ist, kann einem Mediationsverfahren unter Mitwirkung von Fachbehörden rein formell gesehen keine abschliessende, verbindliche Wirkung zukommen. Ohne wesentliche Gründe wird der Bundesrat jedoch nicht vom Ergebnis einer

¹⁸⁴ Vgl. z.B. das Richtplanverfahren iS Kiesgrube Chessel, Bremgarten (AG), bei welchem der Bundesrat aufgrund der Stellungnahme des BUWAL bzw. der ENHK das Genehmigungsverfahren für diesen Teil des Richtplans sistierte und ein Bereinigungsverfahren anordnete.

Einigung zwischen allen beteiligten Parteien und Fachstellen abweichen. Auf kommunaler Ebene bedarf es aber zusätzlich noch der *Umsetzung des Richtplans im Verfahren der Nutzungsplanung*, d.h. in aller Regel der Zustimmung des demokratischen Entscheidungsorgans, sowie der *Beurteilung der Umweltverträglichkeit im Rahmen des Projektbewilligungs- oder Sondernutzungsplanverfahrens*. Die im Mediationsverfahren unter Beteiligung des ARE und weiterer Fachstellen sowie interessierter Organisationen erzielten Verhandlungsergebnisse stehen insofern unter dem Vorbehalt der Bestätigung in den nachfolgenden politischen und rechtlichen Planungs- und Bewilligungsverfahren. Mit dieser Einschränkung lassen sich bei richtplanpflichtigen Projekten aber in Mediationsverfahren durchaus konkrete Ergebnisse erzielen, welche den Ausschluss gewisser Optionen aus Gründen des Natur- und Umweltschutzes und die Planung besser akzeptierbarer Optionen bereits in diesem frühen Verfahrensstadium ermöglichen. In diesem Sinne kann eine Mediation auf eidgenössischer Ebene *ergänzende Bedeutung* zur politischen Meinungsaustragung auf kantonaler / kommunaler Ebene erlangen.

7.4 Stufengerechtes Verhandeln

Das BUWAL¹⁸⁵ hält fest, dass viele Konflikte dadurch entstehen, dass die Umweltschutzorganisationen erst in der späten Phase der Baubewilligung mitwirken können. Die Verhandlungen sollten daher stufen- und sachgerecht erfolgen. In einer ersten Phase sind die Grundstrukturen eines Projektes, insbesondere Lage und Perimeter zu verhandeln. Die in diesen Verhandlungen erzielten Ergebnisse stehen in den nachfolgenden Verfahren nicht mehr zur Disposition. Gegenstand der anschliessenden Verhandlungen können nur noch Detailspekte des Projektes sein.

Verhandlungen zu den Grundstrukturen eines Projektes sollten auf einer Planungsebene angesiedelt sein, welche es erlaubt, das Projekt möglichst im Gesamtkontext der räumlichen Entwicklung eines ganzen Gebietes zu betrachten. Von seinem Wesen her ist hier natürlich die Richtplanung für eine solche integrale Betrachtung besonders geeignet. Da grössere Infrastrukturvorhaben in ökologisch sensiblen Gebieten Gegenstand der Aufnahme in den Richtplan sind, ist bei Kon-

¹⁸⁵ BUWAL (2000), S. 29.

flikten um grössere Bauvorhaben im alpinen Raum häufig die Richtplanung die erste Anlaufstelle. Die Richtplanung bietet von ihrer Anlage her eine Fülle von Möglichkeiten, in Verhandlungen die Grundpfeiler für die wirtschaftliche Nutzung und ökologische Bewahrung eines Gebietes abzustecken. Der Verhandlungsspielraum und die verhandelbaren Optionen sind gross, da nicht nur innerhalb eines Projektes, sondern über einen ganzen Raum verhandelt werden kann. Die Chance, Win-Win-Lösungen zu erzielen, ist damit hoch¹⁸⁶.

Zwar sind Festsetzungen auf der Ebene der Richtplanung erst behörden- und noch nicht eigentümergebunden. Ein abgestütztes Verfahren auf der Richtplanstufe mit einer entsprechenden Vereinbarung zwischen den Beteiligten setzt jedoch klare Signale für allfällige Auseinandersetzungen auf den nachfolgenden Ebenen.

Rechtliche Stellungnahme:

- Die möglichst frühzeitige Aufnahme von Verhandlungen und Gesprächen mit Umweltschutzorganisationen ist im Sinne der rechtlichen Stellungnahme zur Empfehlung 7.3. zu begrüssen. Die Einbeziehung von Umweltschutzorganisationen ins Richtplanverfahren bedarf der Regelung im kantonalen Recht. Will der Bund hier verbindliche verfahrensrechtliche Vorschriften erlassen, so bedarf es einer formellgesetzlichen Grundlage (RPG; evtl. Spezialerlasse, welche mehrstufige Projektgenehmigungsverfahren regeln).

7.5 Verbesserung des finanziellen Spielraums in Verhandlungen zugunsten des Schutzes

Die alpinen Lebensräume sind für die lokale Bevölkerung in erster Linie Wirtschaftsräume. Daher treffen in Auseinandersetzungen um Schutz und Nutzung in alpinen Gebieten auch immer wieder Ansprüche verschiedener Regionen aufeinander¹⁸⁷. Wenn ökologische Ansprüche an den alpinen Raum und die damit verbundenen Nutzungsverzichte abgegolten werden können, dann werden die Tauschpositionen in Verhandlungen zugunsten der Schutzinteressen gestärkt. Im

¹⁸⁶ Vgl. auch Falltyp A und B in Kapitel 6.

¹⁸⁷ Vgl. insbesondere auch Falltyp E in Kapitel 6.

Folgenden werden verschiedene Ansätze zur Verbesserung des finanziellen Spielraums zugunsten des Schutzes alpiner Landschaften aufgezeigt und bewertet.

7.5.1 Staatliche Unterstützung von Umweltschutzorganisationen aus allgemeinen Steuermitteln

Der Staat zahlt privaten Umweltschutzorganisationen globale Beiträge. Diese Beiträge stammen aus allgemeinen Steuermitteln. Die Umweltschutzorganisationen setzen in den Verhandlungen die Mittel für jene Projekte ein, aus denen der grösste Nutzen resultiert. Die Organisationen ihrerseits haben sich jeweils nach Ablauf einer Periode beim Staat neu für die Mittel zu bewerben¹⁸⁸. Die Mittel werden den Organisationen analog der amerikanischen Matching-Grants zugeteilt: Für jedes Mitglied oder für jeden Franken Spenden erhält die Organisation einen bestimmten Betrag vom Staat. Die staatlichen Mittel müssen durch Parlamentsbeschluss bereitgestellt werden.

Der Globalkredit setzt für die Umweltschutzorganisationen Anreize, die Mittel möglichst effizient und für jene Projekte einzusetzen, aus denen der grösstmögliche Nutzen resultiert. Frey und Blöchliger¹⁸⁹ sehen den Einsatz einer solchen Finanzierung mittels Globalkredit insbesondere bei der Fülle kleinerer Projekte, bei denen Umweltschutzorganisationen die Vorteile von Information und dezentraler Entscheidung gegenüber den staatlichen Organen haben. Da die Mittel an den Erfolg der Organisation bei ihren Mitgliedern gebunden sind, besteht ein Anreiz, die Mittel entsprechend den Präferenzen der Mitglieder einzusetzen, womit ein gewisser Wettbewerb zwischen den Organisationen besteht.

Nachteilig ist, dass die Finanzierung der Umweltschutzorganisationen aus allgemeinen Steuermitteln erfolgt. Im politischen Prozess müssen sich die Umweltinteressen durchsetzen können, was in Zeiten knapper Steuermittel erfahrungsgemäss schwierig ist. Weitere Nachteile sind ein mögliches Rent-Seeking¹⁹⁰, d.h. die Gelder werden nicht (nur) für Schutzbemühungen eingesetzt, sondern auch dafür, über politische Einflussnahme im Parlament höhere Subventionen zu erreichen. Und es besteht die Gefahr, dass nur spektakuläre Projekte unterstützt wer-

¹⁸⁸ Vgl. für die Beschreibung des Modells mit seinen Vor- und Nachteilen ausführlich Frey und Blöchliger (1991).

¹⁸⁹ Frey und Blöchliger (1991), S. 69ff.

¹⁹⁰ Siehe zur Problematik des rent-seeking Tollison (1982).

den, da dies die grösste Publicity und damit den grössten Erfolg bei bestehenden oder potenziellen Mitgliedern bewirkt.

Empfehlung zum Einsatz:

Geeignet dort, wo der Staat selber Schutzmassnahmen durchführen möchte, jedoch die Verhandlungen und Entscheide privaten Non-Profit-Organisationen überlässt (z.B. Abgeltung für Biotope im Landwirtschaftsgebiet). Der Globalkredit muss mit gewissen Zielvorgaben, die in Programm- oder Leistungsvereinbarungen festgehalten werden, verknüpft werden, um sicherzustellen, dass die Mittel im gewünschten Sinne eingesetzt werden¹⁹¹. Die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln bedingt, dass es sich um Schutzobjekte von nationalem Interesse handelt (Kreis der Nutzniesser ist in jedem Fall national).

7.5.2 Einsatz von Umweltschutzorganisationen als Treuhänder von Umweltfonds

In den USA spielen so genannte „Land-Trusts“ zunehmend eine Rolle. Land-Trusts erwerben und managen ökologisch wertvolle Gebiete, in der Regel im Auftrag der nationalen oder örtlichen Behörden. Die Finanzierung der Trusts erfolgt aus staatlichen Mitteln sowie aus privaten Zuwendungen. Die staatlichen Mittel sind zumeist zweckgebundene Abgaben, z.B. auf Grundstückstransfers oder den Holzschlag. Als Treuhänder der Trusts, die für den Landerwerb und die anschliessende Verwaltung zuständig sind, werden häufig Non-Profit-Organisationen aus dem Umweltsektor eingesetzt. Praktisch alle Staaten in den USA sowie eine wachsende Zahl von lokalen Gebietskörperschaften haben Land-Trusts. Land-Trusts werden in den USA als einer der innovativsten Ansätze betrachtet, um Umweltmassnahmen zu finanzieren¹⁹².

Für die Schweiz bieten sich hier verschiedene Ansatzpunkte an:

- Umweltabgaben können, anstatt dass sie rückerstattet werden, in den Fonds fliessen. Dabei ist denkbar, dass Haushalte und Unternehmen selber entscheiden, ob sie die Rückerstattung einer Lenkungsabgabe oder die zweckge-

¹⁹¹ Solche Programm- und Leistungsvereinbarungen werden beispielsweise derzeit im Rahmen einer neuen Finanzierung in der Waldpolitik entwickelt (Programm effor2 des BUWAL).

¹⁹² Vgl. EPA (1999), S. 81.

bundene Verwendung innerhalb eines Fonds für bestimmte Umweltmassnahmen wünschen¹⁹³.

- Verschiedene Städte oder Kantone mit wirtschaftsstarke Gebieten schliessen sich zusammen und legen einen Fonds z.B. zur Finanzierung eines bestimmten Schutzgebietes wie etwa eines zweiten Nationalparks oder eines Regionalparks auf¹⁹⁴.
- Schaffung eines Hebeleffekts: Für jeden Franken private Zuwendungen geben die betreffenden Gebietskörperschaften einen staatlichen Zuschuss.

Der Vorteil von Umweltfonds liegt in der klaren Umschreibung des Schutzziels und in der Tatsache, dass Projekte ab einer gewissen Grösse finanziert werden können. Dies kann für private Spender grössere Anreize setzen, ein bestimmtes Ziel zu unterstützen. Umweltfonds ermöglichen es, Finanzierung, Planung und Ausführung sowie Management in einer Einheit zu verbinden.

Die Rolle der Umweltschutzorganisationen bei der Verwendung von Umweltfonds wäre primär jene eines Treuhänders. Wird der Verwendungszweck vorher festgelegt, sind die Umweltschutzorganisationen beim Einsatz der Mittel allerdings nicht flexibel. In Verhandlungen, bei denen die zur Verfügung stehende Zeit begrenzt ist, sind Umweltfonds daher wenig geeignet, die Tauschoptionen der Umweltschutzorganisationen zu erhöhen, denn es muss jeweils zuerst ein Fonds aufgelegt werden. Bei länger währenden Auseinandersetzungen, etwa bei der Auseinandersetzung um die Wasserkraftnutzung eines alpinen Gebietes, bestünde hingegen zumindest theoretisch die Möglichkeit, einen Fonds zur Bewahrung dieses Gebietes aufzulegen. Der Vorteil eines Fonds gegenüber der rein privaten Akquisition von finanziellen Mitteln durch Umweltschutzorganisationen liegt in der Kombination privater mit staatlichen Mitteln.

¹⁹³ Im Rahmen der Rückerstattung des Stromsparfonds Basel-Stadt können die bonusberechtigten Personen und Betriebe angeben, auf welches Konto der Bonus überwiesen wird. Die Möglichkeit, den Bonus einer gemeinnützigen Organisation zukommen zu lassen, wird heute bereits genutzt (Auskunft Stromsparfonds Basel-Stadt).

¹⁹⁴ Ansatzpunkte einer gemeinsamen Finanzierung sind beispielsweise die Regionalparks in Frankreich, welche gemeinsam von den Regionen, Departementen, direkt angrenzenden Gemeinden und in der Umgebung liegenden grösseren Städten finanziert werden (OECD, 1997).

Empfehlung zum Einsatz:

Umweltfonds bieten umso grössere Chancen, je klarer das zu unterstützende Projekt ist und je besser das Kosten-Nutzen-Verhältnis für private Spender ist. Der Einsatzbereich von Umweltfonds liegt deshalb in erster Linie dort, wo die öffentliche Hand zielgerichtet gewisse Projekte unterstützen möchte und durch den Charakter der Zweckbindung des Fonds mit klarer Ausweisung eines zu unterstützenden Projektes auch private Spender aktivieren kann. Über den Zusammenschluss mehrerer Städte oder Kantone können Schutzgebiete von regionaler Bedeutung finanziert werden. Ist der Kreis der Nutzniesser national, so ist die adäquate Finanzierungsebene der Bund.

7.5.3 Zweckungebundene Verwendung der ökologischen Ausgleichszahlungen

Das NHG bestimmt, dass Ausgleichszahlungen geleistet werden müssen. Dabei ist von der Idee her eine enge inhaltliche Verbindung zwischen dem Bauprojekt und den Zahlungen gegeben: Die Eingriffe sollen so weit wie möglich wieder gutgemacht werden. Die Tauschposition der Umweltschutzorganisationen kann gestärkt werden, wenn die Zweckbindung der Ausgleichszahlungen aufgehoben wird. Die Gelder fliessen statt dessen in einen Fonds und können von den Organisationen an anderer Stelle für ökologische Massnahmen oder auch für Abgeltungszahlungen verwendet werden.

Hinter einer Erweiterung von Zweckbindungen steht die Überlegung, dass Zweckbindungen systemimmanent ein Problem innewohnt, nämlich dass die Mittel nicht zwingend dort eingesetzt werden, wo sie den grössten Nutzen stiften. Insbesondere spielen die Kosten der Massnahme eine untergeordnete Rolle. Bei einem engen sachlichen Zusammenhang wie aufgrund des NHG gegeben besteht die Gefahr, dass z.B. Massnahmen mit hohen baulichen Kosten (etwa die aufwändige Renaturierung eines Bachlaufs) ergriffen werden, einzig deshalb, weil das Geld im Rahmen der Ausgleichszahlungen zur Verfügung steht, während sich mit dem gleichen Betrag an anderer Stelle ein höherer ökologischer Nutzen erzielen liesse. Eine Erweiterung der Zweckbindung in dem Sinne, dass alleiniges Kriterium der Einsatz der Mittel zu ökologischen Ausgleichsmassnahmen ist, könnte die Effizienz der eingesetzten Gelder erhöhen.

Es stellt sich die Frage, ob Non-Profit-Organisationen dadurch Anreize erhalten, strategisch Einsprache oder Beschwerde zu erheben, um ihren Fonds zu füllen.

Faktisch ist dieser Anreiz gegenüber dem Status quo nicht verstärkt gegeben. Denn bereits heute verschafft der Rechtsweg den Organisationen die Möglichkeit, sich mit den Bauherren auf ökologische Ausgleichsmassnahmen zu einigen, allein sind diese projektbezogen. Zudem bestehen im Falle eines Missbrauchs politische Opportunitätskosten, da den Umweltschutzorganisationen in diesem Fall Gefahr droht, ihrer Rechtsmittel verlustig zu gehen.

Ob sich eine – aus finanzpolitischer Sicht sinnvolle – Erweiterung der Zweckbindung ökologischer Ausgleichsmassnahmen praktisch bewähren könnte, ist zu diskutieren. Erstens dürfte die Zahlungsbereitschaft der Bauherrschaft, ökologische Schäden im Zusammenhang mit ihrem individuellen Bauprojekt zu mildern, grösser sein als die Zahlung in einen Fonds für anonyme Projekte. Und zweitens dürften auch die jeweils betroffenen Gemeinden an Massnahmen vor Ort und weniger an einer effizienteren Gesamtbetrachtung interessiert sein. In jedem Fall sollten jedoch bei ökologischen Ausgleichsmassnahmen die Kosten des Projektes jeweils sorgfältig geprüft werden, um ineffiziente „Luxussanierungen“ zu vermeiden

Empfehlung zum Einsatz:

Die Zweckbindung der Ausgleichsmassnahmen gemäss NHG sollte dahingehend erweitert werden, dass sie nicht mehr strikt für einzelne Ausgleichsmassnahmen im Zusammenhang mit dem spezifischen Projekt, sondern für ökologische Ausgleichsmassnahmen allgemein gilt. Auf diese Weise können in einzelnen Fällen aufwändigere Projektoptimierungen vorgenommen werden und insbesondere stehen finanzielle Mittel für Abgeltungszahlungen zur Verfügung, wenn es um die Initiierung ökologischer Reservate (Naturparks etc.) geht. Grundsätzlich sollten bei ökologischen Ausgleichsmassnahmen die Kosten des Projektes jeweils sorgfältig geprüft werden, um teure „Luxussanierungen“ zu vermeiden, wenn zumindest ein Teil der Mittel an einem anderen Ort effizienter eingesetzt werden könnte.

7.5.4 Transfer of Development Rights (TDR)

Das Konzept basiert auf der Idee ökologischer Ausgleichsmassnahmen, jedoch mit Einsatz eines speziellen Instruments, des „Transfer of Development Rights (TDR)“, zu übersetzen mit „handelbaren Entwicklungsrechten“. Das Instrument wird in den USA in unterschiedlichen Situationen angewandt, in erster Linie zur Erhaltung von

Landwirtschaftsflächen bzw. unbebautem Land¹⁹⁵. Die dahinterstehende Idee ist, dass zunächst gewisse Gebiete als Naturschutzgebiete ausgeschieden werden (Sending Areas). Um die Landeigentümer für Verluste aufgrund nicht mehr möglicher wirtschaftlicher Entwicklung zu kompensieren, erhalten sie eine gewisse Anzahl handelbarer Entwicklungsrechte. Des Weiteren werden Entwicklungsgebiete definiert (Receiving Areas), in denen Grundeigentümer die Möglichkeit erhalten, durch Erwerb von Entwicklungsrechten verdichteter als gemäss den geltenden Zonenvorschriften zu bauen.

Für die Schweiz liesse sich das Konzept in verschiedenen Varianten übertragen, die in Abbildung 21 dargestellt sind (wobei gewisse Überschneidungen und Kombinationsmöglichkeiten bestehen:

Sending Area: Sending Areas sind in erster Linie Landschaftsschutzgebiete. Aber auch andere ökologische Massnahmen in alpinen Gebieten können die Funktion von „Sending Areas“ haben.

Receiving Areas: Als Receiving Areas eignen sich besonders städtische Agglomerationen mit hoher baulicher Nachfrage, in denen eine grössere Verdichtung zugelassen wird und hierfür die erforderlichen TDR erworben werden müssen. Ein weiterer Bereich sind alpine Gebiete, in denen neue Konzessionserteilungen oder Zonenbestimmungen mit dem Erwerb von TDR aus Schutzgebieten verknüpft werden. Dies entspricht dem Konzept der ökologischen Ausgleichsmassnahmen an einem anderen Ort.

¹⁹⁵ Vgl. Wolfram (1981), Thorsnes und Simon (1999), Machemer und Kaplowitz (2002), Frey und Gmünder (2003).

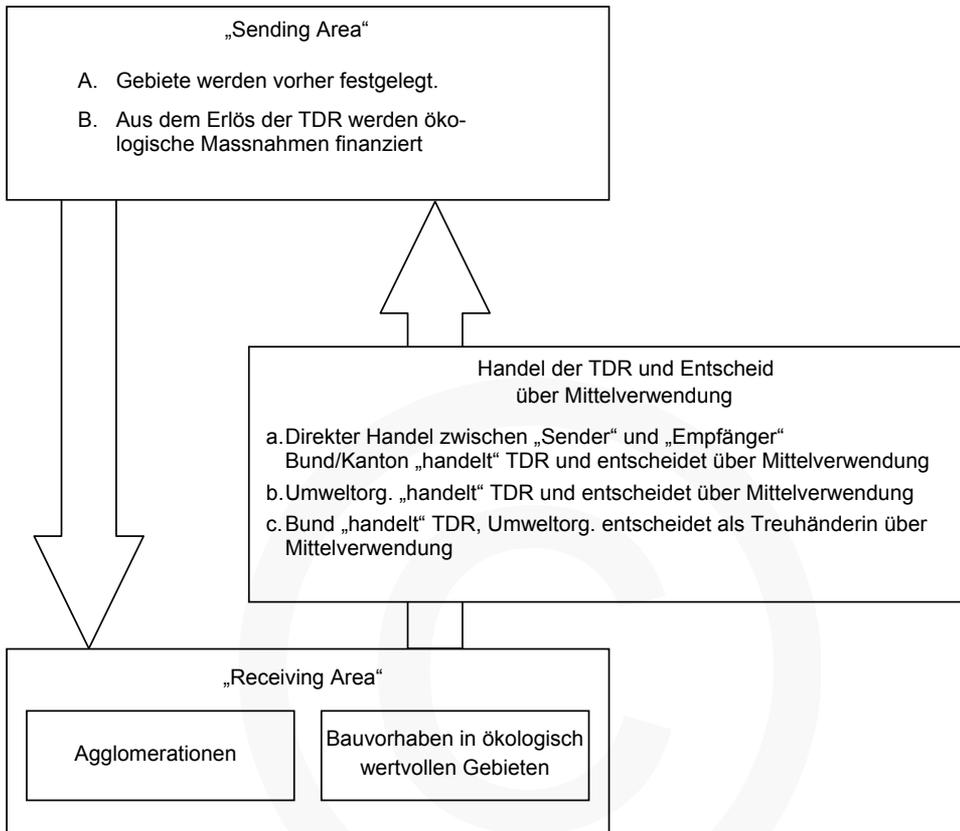


Abbildung 21: Konzeption des „Transfer of Development Rights“

Handel und Entscheid: Hier gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die nachfolgend aufgelistet sind. Ob jeweils Kantone oder Bund die zuständige politische Ebene sind, ist im Einzelfall zu prüfen:

a) Analog dem Konzept aus den USA werden Naturschutz- und Entwicklungsgebiete bestimmt und der Austausch der TDR findet direkt zwischen diesen Gebieten statt.

b) Bund oder Kantone designieren receiving areas in dicht besiedelten Agglomerationen und finanzieren aus dem Erlös ökologisch wertvolle Schutzgebiete. Wenn es in die Kompetenz der Kantone fällt, kann es zweckmässig sein, dass sich meh-

rere Kantone zusammenschliessen, um ein grösseres finanzielles Gewicht zu erhalten. Eine vorher bestimmte Zweckbindung des Einsatzes der Mittel aus den TDR kann die Akzeptanz des Instruments erhöhen.

c) Der Bund designiert receiving areas in dicht besiedelten Agglomerationen und gibt die TDR direkt den Umweltorganisationen. Bauherren in receiving areas, die verdichteter als zonenkonform ausgeschieden bauen möchten, können die entsprechende Anzahl an TDR bei den Umweltorganisationen erwerben. Gleiches gilt, wenn neue wirtschaftliche Entwicklungen in alpinen Gebieten mit dem Erwerb von TDR verknüpft werden. Die Umweltorganisationen erhalten durch den Verkauf finanzielle Mittel, welche sie bei Verhandlungen zugunsten ökologischer Massnahmen einsetzen können.

d) Wie Variante c), jedoch erhalten die Umweltorganisationen nicht die TDR direkt zum Verkauf, sondern nur den Erlös hieraus.

Empfehlungen zum Einsatz:

TDR sind ein vielversprechendes Instrument, um der steigenden Nachfrage nach baulicher Verdichtung in den städtischen Agglomerationen gerecht zu werden und diese Nachfrage gleichzeitig zugunsten des Schutzes ökologisch wertvoller Gebiete einzusetzen. Indem neue Rechte zur baulichen Verdichtung geschaffen werden, die jedoch nicht als Windfall-Profit den Bauherren gratis zukommen, können neue finanzielle Mittel zum Schutz ökologischer Gebiete alimentiert werden. Der Erwerb von TDR ist auch zweckmässig, wenn neue Nutzungsrechte in alpinen Gebieten geschaffen werden.

Wenn der finanzielle Erlös aus dem Verkauf der TDR den Umweltschutzorganisationen als Treuhänder übertragen wird, erhalten diese als ökologische Treuhänder in Verhandlungen um den Schutz ökologisch wertvoller Gebiete wesentliche finanzielle Mittel, die sie gezielt einsetzen können.

7.5.5 Conservation Partnership

Conservation Partnerships bedeutet, dass Partnerschaften zwischen Umweltschutzorganisationen, nationalen und regionalen (state) Behörden und der privaten Wirtschaft gebildet werden. In gemeinsamer Zusammenarbeit wird bestimmt, welche wirtschaftlichen Aktivitäten in einem ökologisch wertvollen Gebiet möglich

sind. In den USA spielen Conservation Partnerships eine wichtige Rolle, um in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen wertvolles ökologisches Land zu schützen¹⁹⁶.

Conservation Partnerships haben den Vorteil, dass eine gemeinsame Einigung über die wirtschaftliche und ökologische Nutzung eines Gebietes erfolgt. Das gemeinsame Suchen nach einer Lösung erweitert den Verhandlungsspielraum und schafft die Chance für Win-Win-Lösungen.

Die eingegangene Partnerschaft muss für alle Beteiligten verbindlich sein. Das heisst, es muss der Zwang zur Einigung in der wirtschaftlichen und ökologischen Nutzung eines Gebietes bestehen.

Empfehlung zum Einsatz:

In den USA spielen Conservation Partnerships eine wichtige Rolle, um in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wertvolles ökologisches Land zu schützen. Der potenzielle Einsatzbereich ist auch in der Schweiz gross, es müssen jedoch Anreize gesetzt werden, Conservation Partnerships einzugehen und gemeinsam auch Lösungen zu erzielen. Conservation Partnerships sind weniger als ein Finanzierungs- sondern mehr als ein Optimierungsinstrument zu verstehen.

7.5.6 Zusammenfassende Empfehlungen und rechtliche Beurteilung

Wie gezeigt gibt es eine Reihe von Ansätzen, wie die Tauschposition von Umweltschutzorganisationen verbessert werden kann. Die folgenden Ansätze sind dabei aus ökonomischer Sicht besonders vielversprechend:

- Aufhebung bzw. Erweiterung der Zweckbindung von Ausgleichszahlungen
- Schaffung von staatlichen/privaten Umweltfonds zur Finanzierung bestimmter Projekte von nationalem Interesse.
- Einführung von TDRs

¹⁹⁶ Vgl. EPA (1999), S. 71.

Das Instrument der Conservation Partnerships ist ein möglicher Ansatzpunkt, mit dem sich Bauherrschaft und Umweltschutzorganisationen gemeinsam verpflichten, eine Lösung zu finden.

Rechtliche Stellungnahme:

- Marktwirtschaftliche Instrumente wie „handelbare Entwicklungsrechte“ oder auch Fondslösungen können interessante Ansatzpunkte für die Finanzierung ökologischer Schutzmassnahmen sein. Wieweit die Einführung solcher Instrumente in Anlehnung an das US-amerikanische Recht im schweizerischen Rechtssystem wünschbar erscheint, ist aufgrund eines Vergleichs mit der aktuellen Rechtslage zu entscheiden.
- Nach gegenwärtiger Rechtslage erfolgt der *finanzielle Ausgleich für Nutzungsverzichte* zum einen über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung lokaler, regionaler und nationaler Schutzobjekte. Dabei kann der Bund aus seinen allgemeinen Steuereinnahmen Unterstützungsleistungen an private Grundeigentümer oder auch an Kantone/Gemeinden ausrichten (Art. 13 NHG). Im Vordergrund stehen nach dem Konzept des geltenden NHG der Abschluss von *Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern* und die Abgeltung von Nutzungseinschränkungen im Rahmen dieser Vereinbarungen (vgl. Art. 18c NHG). Daneben sieht das geltende Recht auch die Möglichkeit des zwangsweisen Erwerbs von Schutzobjekten gegen Leistung einer *Enteignungsentschädigung* vor (Art. 15, Art. 18c Abs. 4 NHG). Der Bund hat ferner die Möglichkeit, *Beiträge an Organisationen des Naturschutzes* von gesamtschweizerischer Bedeutung auszurichten, die für die von diesen Organisationen wahrgenommenen, im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten zu verwenden sind (Art. 14 NHG).
- Zum Schutz des Alpenraums im Sinne der Verhinderung übermässigen Transitverkehrs wurde ferner die *leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe* eingeführt¹⁹⁷. Der den Kantonen zu überweisende Anteil von zwei Dritteln am Ertrag dieser Abgabe ist vorab für die ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs zu verwenden. Dazu können auch Massnahmen des Natur- und Umweltschutzes im Sinne eines Ausgleichs für die externen Effekte des Strassenverkehrs

¹⁹⁷ SR 641.81.

gehören, soweit die entsprechenden Kosten vom Kanton (und nicht von privaten Bürgern) zu tragen sind.

- Zur Diskussion steht schliesslich die Einführung einer „*Alpentransitbörse*“ mit dem Zweck einer effizienten Begrenzung des Strassengüterverkehrs über die Alpen. Die erlaubten Fahrten würden im Internet täglich versteigert. Die Vereinbarkeit dieser Alpentransitbörse mit dem Landverkehrsabkommen EU-Schweiz ist allerdings noch nicht geklärt¹⁹⁸.
- Weitere marktwirtschaftliche Instrumente wie die Verwaltung von Umweltfonds durch Umweltschutzorganisationen oder handelbare Entwicklungsrechte sind diesen bestehenden Finanzierungsinstrumenten gegenüberzustellen. An Stelle der Abgeltung von Nutzungsverzicht aus allgemeinen Steuermitteln bzw. an Stelle der Finanzierung ökologischer Ausgleichsmassnahmen durch die Verursacher würde bei einem *Fonds* die Erhebung besonderer Abgaben treten. Hierfür wären zuerst die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, beispielsweise in Ergänzung zur Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG oder Art. 7 WaG, welche Verpflichtungen zur Ergreifung ökologischer Ausgleichsmassnahmen regeln. Eine kantonrechtliche Grundlage käme nur in sehr engem Rahmen in Frage, da es sich beim materiellen Natur- und Umweltschutzrecht weitestgehend um Bundeskompetenzen handelt. Über die Verwendung solcher Fondsgelder entscheidet bei den wenigen, dem geltenden Recht bekannten Fonds (Altlastenfonds; Stilllegungs- und Entsorgungsfonds des Kernenergierechts) eine Verwaltungsbehörde bzw. eine von der Exekutive eingesetzte Spezialkommission. Umweltschutzorganisationen bieten sich für eine solche Aufgabe nicht vorrangig an, da sie private Interessenorganisationen darstellen und es zudem eine Vielzahl solcher Organisationen mit ganz unterschiedlichen Zielsetzungen gibt. Denkbar wäre demgegenüber die Einsetzung einer Spezialkommission, in welcher u.a. auch Vertreter verschiedener Umweltschutzorganisationen Einsitz nehmen könnten. Der Spielraum beim Entscheid über die aus solchen Fondsgeldern zu finanzierenden Schutzmassnahmen wäre insofern im Vergleich mit dem geltenden Recht grösser, als kein zeitlich und örtlich enger Zusammenhang mit einem bestimmten Nutzungsprojekt mehr erforderlich wäre. Ein ökologisch sinnvoller Einsatz müsste dennoch gewährleistet sein, was bei einem aus verschiedenen privaten Organisationen zusammen-

¹⁹⁸ Vgl. Epiney (2003).

gesetzten Gremium fraglicher sein könnte als bei der heutigen Zuständigkeit staatlicher Behörden.

- Das Instrument der „*handelbaren Entwicklungsrechte*“ müsste auf kantonaler, wenn nicht kommunaler Ebene eingeführt werden. Die Ausübung gekaufter Mehrnutzungsrechte stünde zudem unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den raum- und städteplanerischen Vorgaben am betreffenden Ort sowie den Bestimmungen der kantonalen/kommunalen Zonen- und Baureglements. Wie begehrt solche Papiere unter diesen einschränkenden Umständen sein könnten, wäre eine Frage, die vor der Einführung neuer marktwirtschaftlicher Instrumente geprüft werden müsste.

7.6 Verbesserung der Verhandlungskultur

Verhandeln bedeutet willens sein, ein Gut zu teilen oder eine Leistung gemeinsam zu erbringen. Wie in Kapitel 4 dargelegt ist die Bereitschaft zur Verhandlung nicht sehr ausgeprägt in der Schweiz. Es kann sein, dass die positive Errungenschaft der direkten Demokratie und der jahrzehntelangen Unabhängigkeit zwei zum Teil gegensätzliche Einstellungen gefördert hat: auf der einen Seite ein Selbstverständnis bestehend aus Eigenständigkeit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit und auf der anderen Seite eine gewisse Unfähigkeit, andere Menschen wie auch die Umwelt an sich in das eigene Weltbild miteinzubeziehen.

Verhandeln bedeutet, auf die andere Partei einzugehen, gemeinsame Lösungen zu suchen und dann auch die erhandelten Lösungen mitzutragen. Bei starker Ausprägung der Unabhängigkeit kann es bei Verhandlungen leicht zu Unsicherheiten kommen. Kann ich dem oder den Anderen wirklich vertrauen? Werden die „Anderen“ effektiv meine Bedürfnisse respektieren, mich oder uns in die Lösung aufnehmen und dann auch wirklich die Lösung umsetzen?

Im Zeitalter der Globalisierung und den damit verbundenen Interdependenzen von Märkten, Ländern und Gedankengütern wird es immer schwieriger, sein Leben autonom zu gestalten. Die zunehmende Urbanisierung bringt die Menschen näher zueinander und der Verteilungskampf wird zu-, nicht abnehmen. Das gleiche gilt auch in Bezug auf die knappen und zum Teil auch nicht erneuerbaren Ressourcen der Umwelt. Mehr Ansprüche auf knapper werdende Ressourcen werden zu mehr Konflikten führen. Die traditionell starke Kämpfernatur der Schweizer stösst frontal

mit dem zunehmenden Anspruchsdruck der anderen Menschen aufeinander. Der Bedarf an Verhandlungskompetenz wird folglich noch weiter ansteigen.

Um zu vermeiden, dass der zunehmende Verteilungskampf zu noch mehr Gerichtsprozessen und Gewaltausübung führt, braucht es eine grössere Bereitschaft der Behörden, Parlamentarier, Bauherrn und Umweltschützer, eine Verhandlungskultur aufzubauen, damit die sicherlich zunehmenden Umweltkonflikte konstruktiv durch Verhandlung mit allseitigem Gewinn gelöst werden können.

Tief verankerte Verhaltensweisen verändern sich aber nicht allein durch neue Gesetze oder finanzielle Anreizsysteme. Die Verhandlungskultur muss erst wirklich aufgebaut und eingespielt werden. Dazu braucht es Zeit, gute Vorbilder, unterstützende Rechts- und Wirtschaftsstrukturen und die Bereitschaft aller Beteiligten, durch eigenes Dazulernen (Seminare, Bücher, Konferenzen, Erfahrungsgruppen) und Austauschen mit den „Anderen“ die Spirale der zunehmenden Konfliktverstärkung und Streitsucht in Schranken zu halten. Zum erfolgreichen, d.h. dauerhaften, Aufbauen einer Verhandlungskultur bedarf es einer konstanten und langfristig ausgerichteten Veränderungsarbeit damit Akteure, Institutionen wie auch die Bevölkerung generell zur Einsicht kommen dass die Verhandlung im richtigen Zeitpunkt innerhalb einer verhandlungsoptionalen Situation die bessere und vernünftige Lösung ist als das verbissene Verharren in der meist unproduktiven und rigiden Streitkultur.

Wichtige Bausteine für ein dauerhaftes Aufbauen einer Verhandlungskultur wären z.B. folgende Schritte:

- a) Erstellen eines Filmes, der die Alpenkonflikte thematisiert und die Kosten der dominierenden Streitkultur aufzeigt und den potenziellen Nutzen von Verhandlungslösungen darstellt. Ein solcher Lehrfilm könnte durch Fernsehen und Filmkanäle ein grösseres Publikum erreichen und auch anlässlich von Schulungsseminaren unterstützend eingesetzt werden.
- b) Organisieren von Workshops für Vertreter der Interessensgruppen mit dem Ziel, die Verhandlungskompetenz durch eigene Erfahrung zu entdecken und wirksam anzuwenden.
- c) Anbieten von Organisationsberatung innerhalb der von den Streitigkeiten betroffenen Institutionen, damit graduell die bestehende harte Streitkultur durch kooperative Verhaltensmuster ersetzt werden kann.

7.7 Anerkennung von Wertekonflikten

Schliesslich gilt: Nicht jeder Konflikt ist verhandelbar. Daher sollte keine „Pflicht zum Verhandeln“ seitens der Parteien entstehen. Weder sollte eine solche Pflicht explizit festgelegt werden, noch sollte sie sich implizit daraus ergeben, dass sich die Parteien anderweitig im anschliessenden Rechtsmittelverfahren legitimieren müssen, weshalb sie nicht die Bereitschaft gehabt haben, zu verhandeln. Gerade bei Auseinandersetzungen um die Nutzung und den Schutz ökologisch einmaliger alpiner Gebiete stehen sich immer wieder unterschiedliche Werte gegenüber¹⁹⁹. Es ist zu anzuerkennen, dass in einer solchen Situation Verhandlungen keine Win-Win-Lösung erzielen können, da jegliche Konzession für die betreffende Partei bereits einen nicht-kompensierbaren Verlust darstellt.

Fraglich ist, ob Verhandlungen auch unter suboptimalen Bedingungen zuerst einmal gewagt werden sollten²⁰⁰. Dafür spricht, dass sich unüberbrückbare Wertekonflikte in der Auseinandersetzung mit der anderen Partei vielleicht doch nicht als unüberbrückbar herausstellen. Unter dem Gesichtspunkt einer Verfahrensbeschleunigung sollte eine solche Verhandlungsphase jedoch zeitlich stark begrenzt sein. Falls man dem Vorschlag unter 7.2 (Verpflichtung zur Einigung) folgt, kann eine solche Phase gegebenenfalls vorgeschaltet werden, bevor sich die Parteien auf den definitiven Verhandlungsrahmen einigen. In jedem Fall muss aber vermieden werden, dass Verhandlungen um des guten Willens eingegangen werden, wenn einer oder beiden Parteien bereits von Anbeginn klar ist, dass sie nicht von ihrer Positionen abrücken wird bzw. kann.

7.8 Fazit

Es gibt eine Reihe von Ansätzen, welche helfen, die Auseinandersetzungen um Schutz und Nutzung der alpinen Landschaften und Lebensräume effizienter zu gestalten:

- Die heute implizite Übertragung von Aufgaben aus der Verwaltung an die Organisationen (Entscheid, Vollzugskontrolle) ist explizit sichtbar zu machen und

¹⁹⁹ Vgl. die in Kapitel 6 beschriebene Situation in Falltyp D.

²⁰⁰ Wie dies die Verhandlungsempfehlungen des BUWAL (2004) vorschlagen.

inhaltlich abzugrenzen. In jenen Fällen, in denen von der Verwaltung erwartet wird, dass die Umweltschutzorganisationen in Verhandlungen treten, sind die Organisationen entsprechend zu alimentieren.

- Es braucht eine laufende Erfolgskontrolle des Prozesses dezentraler Entscheidungen in Verhandlungen, wenn die Umweltschutzorganisationen nicht für sich selber, sondern für die Allgemeinheit verhandeln sollen.
- Bei grösseren Nutzungsprojekten im alpinen Raum sind zweistufige Verfahren der Entscheidungsfindung zu wählen. Auf der ersten Stufe (zonenplanerisch so weit wie möglich „oben“ angesiedelt, um möglichst viele Tauschoptionen zu haben) werden die grundlegenden Parameter eines Projektes verhandelt. In den nachfolgenden Verhandlungen steht dann das Projekt selber nicht mehr zur Disposition, sondern nur noch die Detailspekte seiner Ausgestaltung. Dies ermöglicht eine stufengerechte Auseinandersetzung mit dem Problem.
- Es braucht einen neuen institutionellen Rahmen, innerhalb dessen Verhandlungen stattfinden. Kern dieses Rahmens ist eine Vereinbarung, innerhalb derer die Parteien vor den Verhandlungen festlegen: a) den zeitlichen Rahmen, b) einen Schiedsrichter im Falle der Nichteinigung, c) den Verzicht auf weitergehende Rechtsmittel.
- Die Ämter müssen in den Verhandlungsprozess eingebunden werden, um zu rechtlich kompatiblen und kohärenten Lösungen zu kommen. Die Leitbehörde übernimmt die Funktion der Interessenvertretung der verschiedenen Ämter. Sie muss sicherstellen, dass das Verhandlungsergebnis mit den Interessen der verschiedenen Ämter und dem rechtlichen Rahmen kompatibel ist. Bei komplexen Umweltkonflikten kann das ARE diese Funktion übernehmen. Sofern von den Parteien akzeptiert, kann das ARE zweckmässigerweise auch als Schiedsrichter agieren.
- In sämtlichen Fällen, in denen durch Verhandlungen Vereinbarungen zwischen den Parteien erzielt wurden, sollten allfällige nachfolgende Einsprachen und Beschwerden durch Dritte, die nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben, von den Behörden und Gerichten beschleunigt behandelt werden.
- Es ist nach neuen Finanzierungskonzepten zu suchen, um den Schutz der alpinen Regionen nachhaltig sicherstellen zu können. Wichtige Instrumente sind insbesondere: Aufhebung der projektbezogenen Zweckbindung ökologischer

Ausgleichszahlungen, Schaffung von staatlichen/privaten Umweltfonds, Einführung handelbare Entwicklungsrechte (TDR). Die Umweltschutzorganisationen agieren als Treuhänder der finanziellen Mittel und stellen mit Verhandlungen vor Ort den effizienten Einsatz zugunsten ökologischen Schutzes sicher.

Schliesslich ist auch zu akzeptieren, dass Auseinandersetzungen um die Nutzung des alpinen Raums oft Wertekonflikte sind, bei denen Verhandlungen keine Win-Win-Situation erzielen können, da jegliche Konzession für die betreffende Partei bereits einen nicht-kompensierbaren Verlust darstellt.

Rechtliche Stellungnahme:

- Das geltende Recht sieht ein komplexes System *eidgenössischer und kantonalen Zuständigkeiten* im Bereich der materiellen Normsetzung, der raumplanerischen Gestaltung und der individuell-konkreten Entscheidung über Eingriffe in Natur und Landschaft vor; Teil dieses komplexen Systems bildet auch das *Zusammenwirken der privaten Projektträgerschaft mit den lokalen und eidgenössischen Behörden sowie die Einbeziehung intervenierender privater Drittparteien*, d.h. betroffener Nachbarn und beschwerdelegitimierter Umweltschutzorganisationen. Die Entscheide über Umfang und Grenzen zulässiger Eingriffe in Natur und Landschaft, ebenso wie über ökologische Ausgleichsmassnahmen oder über Abgeltungen für Nutzungsverzichte im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Schutzobjekten, obliegen nach den heute massgeblichen verfahrensrechtlichen Regelungen und Zuständigkeiten stets staatlichen Behörden. Eine *Aufgabendelegation an eine private Organisation* wäre auf der Grundlage eines formellgesetzlichen Auftrags, der Umfang und Grenzen der zu delegierenden Kompetenzen klar definieren würde, grundsätzlich möglich. Die Delegation hoheitlicher Verfügungsbefugnisse ist allerdings nur in besonderen Fällen angezeigt. Im formellen Gesetz, d.h. in dem vom demokratischen Entscheidungsorgan zu beschliessenden Erlass, wäre zudem die staatliche Aufsicht über die private Aufgabenwahrnehmung zu regeln, und die private Organisation wäre auf die Wahrung der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte der betroffenen Bürger und Körperschaften zu verpflichten. *Die mit einer staatlichen Vollzugsaufgabe betraute Organisation müsste demnach ihre eigene Interessenbindung zu Gunsten einer neutralen Ausübung des öffentlichrechtlichen Gesetzesauftrags preisgeben.*

- *Mediations- und andere Verhandlungsverfahren* könnten auf den verschiedenen Ebenen der Projektrealisierung vorgesehen werden. Auf der Ebene Richtplanung (bei richtplanpflichtigen Grossprojekten) sowie für eidgenössische Projektgenehmigungsverfahren wäre eine Regelung auf Bundesebene denkbar. Auf der Ebene Nutzungs- und Sondernutzungsplanung oder auch im Rahmen kommunaler Baubewilligungsverfahren wären die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen über die Durchführung von Mediations- oder anderen Verhandlungsverfahren durch das kantonale Recht zu erlassen. Möglich wären namentlich rein fakultative Verhandlungsverfahren, in Ergänzung zu den raumplanungsrechtlichen Verfahren der Anhörung der Bevölkerung.
- Der *Austausch von „Gütern“* als Gegenstand der zu regelnden Verhandlungen steht bei öffentlichen Gütern des Natur- und Umweltschutzes zwingend unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den gemäss Gesetz- und Verfassung zu schützenden öffentlichen Interessen. Die Einräumung von Verfügungsrechten über öffentliche Gelder zu Gunsten privater Umweltschutzorganisationen ist insofern nur in engen rechtlichen Grenzen durchführbar. Nutzungskompensationen müssen sowohl in Bezug auf ihre ökologischen als auch in Bezug auf ihre raumplanerischen Auswirkungen durch eine staatlich-neutrale Stelle geprüft werden, welche *sämtliche* betroffenen öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen hat. Umweltschutzorganisationen mit partikularer Zweckausrichtung sind für eine solche Aufgabe nicht geeignet, jedoch wäre die *Einsetzung eines besonderen Gremiums mit fachlicher Kompetenz und politisch/interessemässig ausgeglichener Zusammensetzung* rechtlich gesehen denkbar. In Frage käme namentlich die Zuweisung beratender Funktionen im Sinne der Abgabe von Stellungnahmen zu kantonalen Planungsmassnahmen, welche von den staatlichen Behörden zu berücksichtigen wären. Die politischen Einflussmöglichkeiten eines solchen Gremiums, welches auf der Ebene des kantonalen Planungs- und Baurechts einzuführen wäre, müssten näher untersucht werden.
- *Zeitliche Rahmenbindungen* für Verhandlungslösungen können in Form vertraglicher Vereinbarungen, eventuell auch durch gesetzliche Vorschriften auf kantonaler/kommunaler Ebene festgelegt werden. Rechtsmittelverzicht wirken zeitlich beschleunigend, können aber wegen des unsicheren Verfahrensausgangs häufig nicht erlangt werden. Wo Interessengegensätze politisch ausgetragen werden müssen, wie namentlich bei allen mit Zonenplanrevisionen verbundenen Grossprojekten, lassen sich Akzeptanz und Beschleunigungswunsch nur bedingt miteinander vereinbaren.



Literaturverzeichnis

Aemisegger, Heinz; Kuttler, Alfred; Moor, Pierre und Ruch, Alexander (Hrsg.) (1999): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich: Schulthess.

Amy, Douglas J. (1990): Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls, in: Vig, Norman J. und Kraft, Michael, E. (eds.), Environmental Policy in the 1990s, Washington: CQ Press, S. 211–234.

Axelrod, Robert (1984): The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books.

Baumol, William J. und Oates, Wallace (1988): The Theory of Environmental Policy, Cambridge: Cambridge University Press 2. Auflage.

Birchmeier, Urs (2002): Das Sozialkapital – Fakten und Hypothesen, Die Volkswirtschaft Vol. 75, 8/2002, S. 51–56.

Blöchliger, Hansjörg (1992): Der Preis des Bewahrens. Ökonomie des Natur- und Landschaftsschutzes, WWZ-Beiträge Band 11, Chur/Zürich: Ruediger.

Blöchliger, Hansjörg (1993): Natur- und Landschaftsschutz, in: Frey, René L., Staehelin-Witt, Elke und Blöchliger, Hansjörg (Hrsg.), Mit Ökonomie zur Ökologie. Analysen und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht, Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Bösch, Peter (1998): Der Nachbarstreit und dessen Beilegung, SJZ 1998, S. 77ff.

Bühlmann, Lukas (2001): Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen, URP 2001, S. 391ff.

BUWAL (2000): Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen? Kurzfassung der Evaluation von Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand und Thierry Tanquerel, Bern: BUWAL.

BUWAL (2000a): Rechtliche Möglichkeiten der Sicherung von Grossschutzgebieten, Schriftenreihe Umwelt Nr. 321, Bern: BUWAL.

BUWAL (2002): Umwelt Schweiz 2002. Politik und Perspektiven, Bern: Buwal.

BUWAL (2004): Verhandlungsempfehlungen. Empfehlungen des UVEK für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, Bern: BUWAL.

BUWAL (2004a): Grundlagen zu den Verhandlungsempfehlungen des UVEK, Schriftenreihe Umwelt Nr. 365, Bern: BUWAL.

Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost, The Journal of Law and Economics, Vol. 3, S. 1–44.

Coleman, J.S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, S. 95–120.

Deutsch, Morton (1973): *The Resolution of Conflict: Constructive & Destructive Process*, New Haven: Yale University Press.

Dupont, Christophe (1986): *La négociation: Conduite, théorie, application*, Dalloz, 2nd edition.

Ehrenzeller, Bernhard; Mastronardi, Philippe; Schweizer, Rainer J. und Vallender, Klaus A. (Hrsg.) (2002): *Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, Zürich: Schulthess.

EPA (Environmental Protection Agency) (1999): *A Guidebook of Financial Tools*.
www.epa.gov/efinpage/guidebk98/index.htm

Epiney, Astrid (2003): *Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung, Ein Problemaufriss aus rechtlicher Sicht*, Internes Arbeitspapier des Instituts für Europarecht, Freiburg i. Ue.

Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut (1998): *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren – ein erweiterter Projektbericht*, herausgegeben vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin: edition sigma.

Frey, René L. und Gmünder, Markus (2003): *Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung, Inputpapier für den ExpertInnen-Workshop des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 3. Juli 2003* (www.are.admin.ch).

Fukuyama, Francis (1995): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press.

Fukuyama, Francis (1999): *Social Capital and Civil Society*, Paper prepared for delivery at the IMF Conference on Second Generation Reforms, www.imf.org.

Gladwin, Thomas und Walter, Ingo (1980): *Multinationals under Fire, Lessons in the Management of Conflict*. New York: John Wiley.

Gladwin, Tom (1982): *Conflict Resolution and Authority of Third Party*, working paper, in: Saner, Raymond, *The Expert Negotiator* (1997), The Hague: Kluwer Law Public, S. 144ff.

Häfelin, Ulrich und Müller, Georg (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Zürich: Schulthess.

Hänni, Peter (2002): *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 4. Aufl., Bern: Stämpfli.

Hardin, G. (1968): *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 162, S. 1243–1248.

Hauser, Christoph (2002): Eine ökonomische Theorie der Mediation, Chur/Zürich: Rüegger.

Helmedag, Fritz (1999): Zur Vermarktung des Rechts: Anmerkungen zum Coase-Theorem, in: Wolf, D., Reiner, S. und Eicker-Wolf, K. (Hrsg), Auf der Suche nach dem Kompass, Politische Ökonomie als Bahnsteigkarte fürs 21. Jahrhundert, S. 53–71.

Hirschman, Albert O. (1969): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge: Harvard University Press.

Hofstede, Geert (1980): Culture Consequences, Sage Publications, CA.

Infras /ORL/ C.E.A.T. (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe, Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

Janis, Irving (1972): Victims of Groupthink, Boston.

Jensen, Michael C. und Meckling, William H. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics, Vol. 3, S. 305–360.

Johansen, Leif (1979): The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining, Kyklos, Vol. 32, S. 497–522.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne und Varone, Frédéric (2001): Analyse et pilotage des politiques publiques. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Knoepfel, Peter (1995): Von der konstitutionellen Konkordanz über administrative Konsenslösungen zum demokratischen Dezisionismus – Zur Vielfalt von Verhandlungsarrangements in Konfliktlösungsverfahren der Schweiz, in: Knoepfel, Peter (Hrsg.), Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung, Beispiele aus dem In- und Ausland. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, S. 283–320.

Kolb, Daniel (1999): Grossprojekte als Demokratieproblem. Diss. Zürich.

Koller, Hans (2001/2002): Das Verbandsbeschwerderecht – ein künftiges Instrument im Dienst der nachhaltigen Entwicklung, in: Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft, S. 57–72.

Kupper, Patrick (2003): Atomenergie und gespaltene Gesellschaft: Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst, Zürich: Chronos Verlag.

Lax, David und Sebenius, James (1986): The Manager as Negotiator, New York: The Free Press.

Linder, Wolf et al. (1992): Mitwirkungsverfahren und -modell. Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG, Bern: Bundesamt für Raumplanung.

Machemer, Patricia L. und Kaplowitz, Michael D. (2002): A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 45, No. 6, S. 773–795.

Metzler, Walter (1990): *Eine ökonomische Theorie caritativer Organisationen*. Bern: Haupt.

Mnookon, Robert H. und Susskind, Lawrence E. (eds.) (1999): *Negotiating on Behalf of Others*. London: Sage Publications.

Moe, Terry M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6, S. 213–253.

Müller-Yersin, Hans-Ueli (2000): Mediation bei Grossprojekten, in: Baumast, Anette und Dyllick, Thomas (Hrsg.): *Mediation bei Grossprojekten. Ein Ansatz zur konstruktiven Bearbeitung von Planungs-, Umwelt- und Vollzugskonflikten*, IWÖ-HSG: IWÖ-Diskussionsbeitrag Nr. 78.

Nakamura, Robert; Church, Thomas und Cooper, Phillip (1995): Environmental Dispute Resolution and hazardous Waste Cleanups: A Cautionary Tale of Policy Implementation, in: Knoepfel, Peter (Hrsg.): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung, Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, S. 55–77f.

Napier, Christopher (ed.) (1998): *Environmental Conflict Resolution*, London: Cameron May.

Neff, Markus (2001): Verhandlungslösungen – Einsatzmöglichkeiten von alternativen Verfahrensmethoden und Konfliktmittlung (Alternative Dispute Resolution) bei der Realisierung von Grossprojekten, in: URP 2001, S. 368ff.

OECD (1997): *Rural Amenities and Development in a Regional Nature Park. The Case of the Normandy-Maine Regional Nature Park, France*, C/RUR(97)8.

OECD (1999): *Cultivating Rural Amenities. An Economic Development Perspective*, Paris: OECD.

O'Leary, Rosemary und Raines, Susan Summers (2001): Lessons Learned From Two Decades of Alternative Dispute Resolution Programs and Processes at the U.S. Environmental Protection Agency, *Public Administration Review*, Vol. 61/6, S. 682–93.

Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press.

Pestalozzi, M. (2000): Mediation und Recht, in: Baumast, A. und Dyllick, T. (Hrsg.), *Mediation bei Grossprojekten*, IWÖ Diskussionsbeitrag Nr. 78.

Pfisterer, Thomas (1994): Beschleunigung von Bau- und Raumplanungsverfahren – Neuordnung im Kanton Aargau, in Koller, Alfred (Hrsg.), *Aktuelle Probleme des privaten und öffentlichen Baurechts*. St. Gallen: Vereinigung für Baurecht, S. 339ff.

Pfisterer, Thomas (2002): Über Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht („konferieren statt prozessieren“), ZSR 2002 II, S. 169ff.

Popitz, Heinrich (1992): Phänomene der Macht, 2. stark erw. Auflage, Tübingen: Mohr.

Putnam, Robert (1993): Making Democracy Work, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rabe, Berry (1988): The Politics of Environmental Dispute Resolution, Policy Studies Journal Vol. 6(3), S. 585–601.

Raiffa, Howard (1990): The Art and Science of Negotiation, Cambridge MA: Harvard University Press, 2nd Ed.

Rau, Alan; Sherman, Edward und Peppet, Scott (2002): Processes of Dispute Resolutions: The Role of Lawyers, New York: Foundation Press, third edition.

Rentsch, Hans (2003): Umweltschutz auf Abwegen. Wie Verbände ihr Beschwerderecht einsetzen, Zürich: Verlag Orell Füssli.

Rhinow, René (2003): Diffiziles Verhältnis zwischen Aufsicht und Management, NZZ 239, 15. Oktober 2003.

Rhinow, René (2003): Neuere Entwicklungen im öffentlichen Prozessrecht, SJZ 2003, S. 517ff.

Richter, Rudolf und Furubotn, Eirik (1999): Neue Institutionenökonomik, Tübingen: Mohr Siebeck, 2. Auflage.

Ritter, Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden: Nomos, S. 69ff.

Runkel, Sabine (1999): Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts, in: Förderverein Umweltmediation (Hrsg.), Studienbrief Umweltmediation, Bonn: Umweltbundesamt, S. 17–41.

Saner, Raymond, Yiu, Lichia (1993): Conflict Handling Styles in Switzerland, Die Unternehmung, Paul Haupt Verlag, Vol. 2, S. 181–193,

Saner, Raymond (1997): Verhandlungstechnik: Strategie, Taktik, Verhalten, Motivation, Delegationsführung, Bern: Haupt.

Saner, Raymond (1998): The impact of Policy and Role of Donor Agencies on Small and Medium-sized Enterprise (SME) Assistance Projects in Russia, in: Trappe, Paul (ed.), Social Strategies, Vol. 29, S. 331–346.

Saner, Raymond und Yiu, Lichia (2001): External Stakeholder Impacts on Third-Party Interventions in Resolving Malignant Conflicts: The Case of a Failed Third Party Intervention on Cyprus, *International Negotiation*, Vol. 6, S. 387–416.

Sipe, Neil G. (1998): An Empirical Analysis of Environmental Mediation, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64/3, S. 275–286.

Spillmann, Andreas und Staehelin-Witt, Elke (1993): Konflikte und Widerstände, in: Frey, René L.; Staehelin-Witt, Elke und Blöchliger, Hansjörg (Hrsg.), *Mit Ökonomie zur Ökologie. Analysen und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 111–135.

Staehelin-Witt, Elke (1993): Bewertung von Umweltgütern, in: Frey, René L.; Staehelin-Witt, Elke und Blöchliger, Hansjörg (Hrsg.), *Mit Ökonomie zur Ökologie. Analysen und Lösungen des Umweltproblems aus ökonomischer Sicht*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 219–230.

Staehelin-Witt, Elke und Plattner, Rolf M. (1998): *Wirtschaft und Raumplanung. Beziehungen, Konflikte, Lösungen*, Bern: EDMZ.

Susskind, Lawrence E. und Secunda, Joshua (1998): Environmental Conflict Resolution: The American Experience, in: Napier, Christopher (ed.), *Environmental Conflict Resolution*, London: Cameron May, S. 16–55.

Susskind, Lawrence und Cruikshank, Jeffrey (1987): *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books.

Thorsnes, Paul und Simons, Gerald (1999): Letting the Market Preserve Land: The Case of a Market-Driven Transfer of Development Rights Programs, *Contemporary Economic Policy*, Vol. 17, No. 2, S. 256–266.

Tollison, Robert D. (1982): Rent-Seeking: A Survey, *Kyklos*, Vol. 35, S. 575–602.

US. Institute for Environmental Conflict Resolution (16.4.2003): ECR Cost-Effectiveness: Evidence from the Field, www.ecr.gov.

Voggensberger, Ruth und Thaler, Gregor (2003): Wozu Corporate-Governance-Standards für Nonprofit-Organisationen?, *NZZ* Nr. 239, 15. Oktober 2003.

Wagner Pfeifer, Beatrice (2002): *Umweltrecht I*. Zürich: Schulthess 2. Auflage.

Walton, Richard E. und McKersie, Robert (1965): *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, New York, McGraw-Hill.

Weber, Max. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 5. überarbeitete Auflage.

Weidner, Helmut (1999): Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation, in: Förderverein Umweltmediation (Hrsg.), Studienbrief Umweltmediation, Bonn: Umweltbundesamt, S. 135–162.

Weidner, Helmut. (1993): Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren?, Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft Nr. 33, S. 225–244.

Welton G. et al. (1992): Antecedents and Characteristics of Caucusing in Community Mediation, *The International Journal of Conflict Management*, Vol. 3, No.4.

Wolfram, Gary (1981): The Sale of Development Rights and Zoning in the Preservation of Open Space: Lindahl Equilibrium and a Case Study. *Land Economics*. Vol. 57, No. 3, S. 398–413.

Woolsey Biggart, Nicole und Delbridge, Rick (2004): Systems of Exchange. *Academy of Management Review*, Vol. 29, No. 1, S. 28–49.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*, London: Sage Publications.

Yiu, Lichia; Saner, Raymond und Yong, Jiong (2002): Stakeholder Analysis of Trans-Border Regional Cooperation on Environmental Protection in Northeast Asia, *Social Strategies*, Vol. 36, S. 324–339.

Zartman, I. William (1976): *The 50% Solution*. New York: Garden City.

Zillesen, Horst (1998): Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland, in: Zillesen, Horst (Hrsg.), *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 48ff.