

Verhandlungen bei Umweltkonflikten

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

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 Erfolgen 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 Umweltanliegen 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 Grossschutzgebieten (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 Meinungsabklärung 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 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:

- 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 wirtschaftsstarken 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).

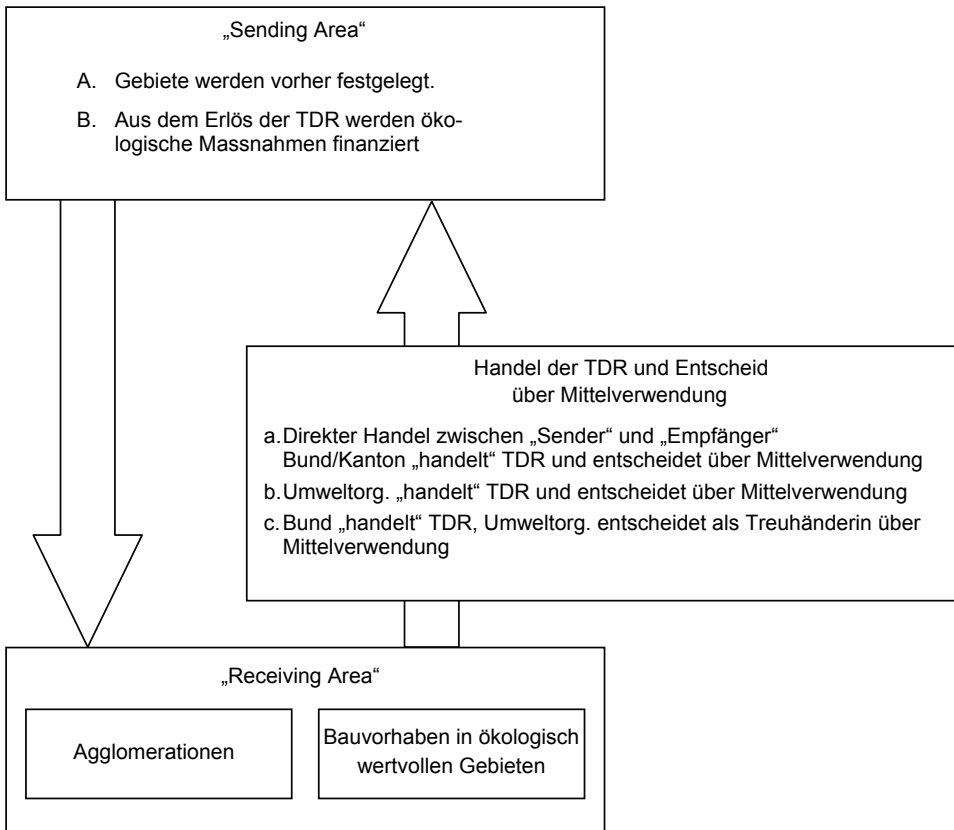


Abbildung 21: Konzeption des „Transfer of Development Rights“

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 Kämpfernauter 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 Detailaspekte 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 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/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.

LITERATURVERZEICHNIS

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.

Zillessen, Horst (1998): Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland, in: Zillessen, Horst (Hrsg.), *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 48ff.