



**SCHRIFTENREIHE
UMWELT NR. 365**

Recht



**Grundlagen zu
den Verhandlungs-
empfehlungen
UVEK**

Fachbericht



**Bundesamt für
Umwelt, Wald und
Landschaft
BUWAL**

**SCHRIFTENREIHE
UMWELT NR. 365**

Recht

**Grundlagen zu
den Verhandlungs-
empfehlungen
UVEK**

Fachbericht

idheap Institut de hautes études
en administration publique

IfM Institut für Mediation

Avec résumé en français

**Herausgegeben vom Bundesamt
für Umwelt, Wald und Landschaft
BUWAL
Bern, 2004**

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)
*Das BUWAL ist ein Amt des Eidg. Departements für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)*

Auftraggeber

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Autoren

idheap

(Institut de hautes études en administration publique)

Peter Knoepfel, Prof., Dr. iur.,
1022 Chavannes-près-Renens

IfM (Institut für Mediation)

Martin Pestalozzi, lic. iur., Rechtsanwalt / Mediator,
8630 Rüti ZH

Hansueli Müller-Yersin, Dr. phil. II, Ökologe / Mediator,
8873 Amden

Begleitgruppe

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

Christoph Zäch, Marco Zaugg, Vincenzo Gianella,
Andreas Stalder

Bundesamt für Raumentwicklung

Stephan Scheidegger

*Generalsekretariat des Eidg. Departements für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation*

Roland Wittwer

Hinweis des Herausgebers

Die Autoren vertreten in diesem Bericht ihre eigene
Meinung. Diese entspricht nicht notwendigerweise
in allen Punkten derjenigen des BUWAL.

Fotos Titelblatt

Lac de Lussy (FR) mit Flachmoor: Hintermann & Weber,
Reinach BL und BUWAL/Docuphot

Bezug

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
Dokumentation, CH-3003 Bern
Fax + 41 (0)31 324 02 16, E-Mail: docu@buwal.admin.ch
Internet: www.buwalshop.ch

Bestellnummer und Preis:
SRU-365-D / CHF 15.– (inkl. MWSt)

Hinweis: Die «Verhandlungsempfehlungen UVEK» sind in
deutscher, französischer und italienischer Sprache erschie-
nen und bei der gleichen Adresse kostenlos zu beziehen
oder als PDF herunterzuladen (www.buwalshop.ch,
Bestellnummer: VU-1905-D/VU-1905-F/VU-1905-I).

Inhaltsverzeichnis

Abstracts	5	Verzeichnisse	89
Einleitung	7	1 Glossar	89
Résumé	9	2 Kasothek	91
1 Rechtsgrundlagen und Rechtsfragen	11		
1.1 Verbandsbeschwerderecht	11		
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen von Verhandlungen	12		
1.3 Rechtsmittellegitimation Dritter (Empfehlung 4)	16		
1.4 Anforderungen an die Vertreterinnen bzw. Vertreter der beteiligten Akteurinnen und Akteure (Empfehlung 5)	19		
1.5 Akteneinsichtsrecht (Empfehlung 12)	21		
1.6 Rechtliche Sicherung von Verhandlungslösungen (Empfehlung 13)	22		
1.7 Kosten und Entschädigungen (Empfehlung 14)	28		
1.8 Haftungsfragen bei Verhandlungen	29		
2 Politikanalytische Erläuterungen zu Verhandlungsprozessen	32		
2.1 Fragestellung, Definitionen und Hinweise zum Stand der Literatur	32		
2.2 Die Akteure	40		
2.3 Ressourcen	61		
2.4 Institutionen	69		
3 Kontroverse Fragen zu Verhandlungslösungen	72		
3.1 Zur Bestimmung der an Verhandlungen zu beteiligenden Akteure	72		
3.2 Zum Verhältnis zwischen Planungs- und Projektebene	73		
3.3 Zu Problemen verwaltungsinterner Verhandlungslösungen (ohne Beschwerderecht)	74		
3.4 Zu den Bindewirkungen von Ergebnissen aus Verhandlungsprozessen für die Verwaltung	75		
3.5 Zu umstrittenen Kompensationszahlungen	77		
3.6 Zum Verhältnis von Verhandlungslösungen zu anderen Streitbeilegungsverfahren	78		
4 Literatur	81		

Table des matières

Abstracts	5	Index	89
Résumé	9	1	Glossaire 89
		2	Liste de cas 91
1 Bases légales et questions juridiques	11		
1.1	Droit de recours des associations		11
1.2	Conditions juridiques générales des négociations		12
1.3	Habilitation de tiers à recourir (recommandation 4)		16
1.4	Exigences auxquelles doivent satisfaire les représentants des acteurs impliqués (recommandation 5)		19
1.5	Droit de consultation du dossier (recommandation 12)		21
1.6	Consolidation juridique des solutions négociées (recommandation 13)		22
1.7	Coûts et dédommagements (recommandation 14)		28
1.8	Questions de responsabilité dans les négociations		29
2 Processus de négociations: analyse politique	32		
2.1	Formulation du problème, définitions et état de la recherche		32
2.2	Les acteurs		40
2.3	Les ressources		61
2.4	Les institutions		69
3 Questions sujettes à controverse lors de solutions négociées	72		
3.1	Détermination des acteurs devant participer aux négociations		72
3.2	Rapport entre le niveau de planification et le niveau de réalisation du projet		73
3.3	Solutions négociées au sein de l'administration (sans droit de recours)		74
3.4	Effets contraignants des résultats de négociations pour l'administration		75
3.5	Paiements de compensation: une solution contestée		77
3.6	Les solutions négociées comparées à d'autres procédures de résolution des conflits		78
4 Bibliographie	81		

Abstracts

E

Keywords:

Alternative approaches to settlement of disputes, right to appeal for environmental action groups, policy analysis, exchange of resources, safeguarding of negotiated solutions, environmental action groups, right of appeal for associations, to negotiate, negotiations, negotiated solutions

In June 2000, the National Council put forward a parliamentary motion (postulate) in terms of which the Federal Council was to facilitate the creation of a negotiating charter for applicants and for environmental action groups with rights of appeal. The postulate is based on an evaluation of the right to appeal of associations by the Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) (Centre for Legislative Studies, Technique and Evaluation) of the University of Geneva. The Federal Department of Environment, Transport, Energy and Communication (DETEC) published recommendations on negotiation practices (recommendations for projects that are subject to a right of appeal for associations) in the spring of 2004 in compliance with this postulate.

This technical report provides a detailed basis for the expert draft of the recommendations on negotiation practices. On the basis of scientific and practical experience, it demonstrates that negotiations conducted in terms of the recommendations lead to a reduction in litigation. The technical report contains explanations of the principles of law and political science that underlie the extra-judicial procedure for the settlement of disputes by means of negotiation. It also deals with important and controversial issues and contains references to further literature, a glossary and a casebook (Kasothek).

D

Stichwörter:

Alternative Streitbeilegung, Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen, Politikanalyse, Ressourcentausch, Sicherung von Verhandlungslösungen, Umweltschutzorganisationen, Verbandsbeschwerderecht, verhandeln, Verhandlungen, Verhandlungslösungen

Im Juni 2000 überwies der Nationalrat ein Postulat, wonach der Bundesrat die Schaffung einer Verhandlungscharta für Gesuchsteller und für beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen fördern soll. Es basierte auf einer Evaluation des Verbandsbeschwerderechts durch das Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) der Universität Genf. Das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat im Frühjahr 2004 in Erfüllung dieses Postulates Verhandlungsempfehlungen (Empfehlungen bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen) veröffentlicht.

Der vorliegende Fachbericht bildet eine vertiefende Grundlage zum Expertenentwurf der Verhandlungsempfehlungen. Er belegt aufgrund wissenschaftlicher und praktischer Erfahrungen, dass Verhandeln nach Massgabe der Empfehlungen zu einer Reduktion von gerichtlichen Streitverfahren führt. Inhaltlich enthält der Fachbericht Erläuterungen zu juristischen und politikwissenschaftlichen Grundlagen aussergerichtlicher Streitbeilegungsverfahren durch Verhandeln. Er erläutert auch wichtige kontroverse Fragen und enthält Hinweise auf weiterführende Literatur, ein Glossar und eine Fallsammlung (Kasothek).

F

Mots-clés:

Autre type de règlement des différends, droit de recours des organisations de protection de l'environnement, analyse politique, échange de ressources, garantie de solutions négociées, organisations de protection de l'environnement, droit de recours des associations, négocier, négociations, solutions négociées

En juin 2000, le Conseil national transmettait un postulat qui chargeait le Conseil fédéral d'encourager la création d'une charte de concertation destinée aux requérants et aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir. Le postulat se fondait sur une évaluation du droit de recours des associations réalisée par le Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève. En réponse à ce postulat, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a publié au printemps 2004 des recommandations concernant les négociations (recommandations pour la négociation de projets soumis au droit de recours des associations). Le présent rapport d'experts approfondit le sujet traité dans les recommandations concernant les négociations. Il prouve, en s'appuyant sur la recherche et sur l'expérience pratique, que si les parties négocient en se conformant aux recommandations, le nombre de contentieux portés devant les tribunaux diminue. Le rapport contient des explications relatives aux bases juridiques et de sciences politiques des procédures extrajudiciaires de règlement des différends par la négociation. Il commente certaines questions importantes qui sont sujettes à controverse et propose des lectures complémentaires; on y trouve également un glossaire et une collection de cas.

I

Parole chiave:

risoluzioni alternative delle controversie, diritto di ricorso delle organizzazioni ambientaliste, analisi politica, scambio di risorse, garanzia di soluzioni negoziate, organizzazioni ambientaliste, diritto di ricorso delle organizzazioni, trattare, trattative, soluzioni negoziate.

Nel giugno del 2000 il Consiglio nazionale aveva trasmesso un postulato con cui chiedeva al Consiglio federale di promuovere la creazione di una carta delle trattative per i richiedenti e per le organizzazioni ambientaliste legittimate a ricorrere. In applicazione di tale postulato, fondato su una valutazione del diritto di ricorso delle organizzazioni effettuata dal Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) dell'Università di Ginevra, nella primavera del 2004 il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha pubblicato delle raccomandazioni concernenti le trattative (relative a progetti per cui si applica il diritto di ricorso delle organizzazioni).

Il presente rapporto costituisce un approfondimento del progetto di raccomandazioni elaborato dagli esperti. Partendo da esperienze di carattere pratico e scientifico, esso prova che l'effettuazione delle trattative in conformità a dette raccomandazioni genera un calo delle controversie giudiziarie. Lo studio illustra inoltre i principi giuridici e politico-economici su cui si fondano le procedure extragiudiziali di composizione delle controversie basate sulle trattative. Chiarisce infine importanti questioni problematiche, fornisce indicazioni bibliografiche per ulteriori approfondimenti ed è completato da un glossario e da una raccolta di casi.

Einleitung

Ein vom Nationalrat am 22. Juni 2000 überwiesenes Postulat der Kommission für Rechtsfragen (00.3188) verpflichtet den Bundesrat zu prüfen, «durch welche Massnahmen die Schaffung einer Verhandlungscharta als Ehrenkodex für Gesuchsteller und für beschwerdeberechtigte Umweltschutzorganisationen gemäss dem Gutachten des Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives der Universität Genf über das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen¹ gefördert werden kann». Hintergrund dieses Postulats ist die Evaluation des Verbandsbeschwerderechts, welche das BUWAL durch das CETEL durchführen liess. Das Gutachten ergab, dass das Verbandsbeschwerderecht nicht in erster Linie direkt wirkt, nämlich im Rahmen von Rechtsmittelverfahren, sondern vor allem indirekt, indem die Projektträgerschaften in vielen Fällen mit den Verbänden Verhandlungen über ihre Projekte führen. Gleichzeitig haben die Experten aber festgestellt, dass solche Verhandlungen in der Praxis oft nicht einfach zu führen sind. Sie haben deshalb für die Schweiz die Schaffung einer Verhandlungscharta nach französischem Vorbild empfohlen.

Im Hinblick auf die Erfüllung des Kommissionspostulats hat das BUWAL das IDHEAP und das IfM mit der Ausarbeitung von Verhandlungsempfehlungen und eines dazu gehörenden Fachberichts beauftragt. Die Arbeiten (insbesondere jene an den Empfehlungen) wurden von einer verwaltungsinternen Fachgruppe begleitet, aus der denn auch zahlreiche verdankenswerte Anregungen stammen. Weitere Formulierungsvorschläge lieferten ausgewählte Vertreter und Vertreterinnen interessierter Verbände, Verwaltungen und wissenschaftlicher Institutionen, die über eine fachliche Vernehmlassung in die Arbeiten einbezogen wurden.

Direkte Verhandlungen und Mediationsverfahren werden in letzter Zeit vermehrt eingesetzt, um Konflikte mit Umweltsachen ohne Gerichtsverfahren zu lösen. Diese alternativen Konfliktlösungsverfahren ergänzen die bestehenden Planungsabläufe und Rechtsverfahren. Sie bereichern die Instrumentarien des partizipativen Rechtsstaats und der kooperativen Planung. Oft führen sie zu veränderten Wahrnehmungen und Verhaltensweisen der beteiligten Personen untereinander und fördern das gegenseitige Verständnis. Durch die *Verhandlungsempfehlungen*² sollen die bestehenden Mitwirkungsverfahren unterstützt und weitere freiwillige Konfliktlösungsansätze im Rahmen der Projektplanung und der Projektrealisierung gefördert werden.

Der *Fachbericht* will einige grundsätzliche Aspekte zu den empfohlenen Verhandlungslösungen aufzeigen. In diesem Sinne will er spezifische Rechts- und Politikfragen klären, die im Zusammenhang mit solchen Verhandlungen auftreten können. Der Bericht basiert auf Literaturrecherchen, Judikatur und eigenen Erfahrungen der Berichterstatter aus der politikanalytischen, juristischen und mediativen Praxis. So kommentiert der Bericht im 1. Kapitel rechtliche Aspekte zu den einzelnen Empfehlungen. Kapitel 2 analysiert die spezifischen politikanalytischen Gegebenheiten

¹ Flückiger/Morand/Tanquerel 2000.

² Verhandlungsempfehlungen UVEK 2004, Publikationen BUWAL (Bestellnummer: VU-1905-D).

in Verhandlungsprozessen anhand der klassischen Dimensionen Akteure, Ressourcen und Institutionen (= Kompetenz- und Verhaltensregeln, Eigentumsregeln). Mit rechtlichen und politikanalytischen Dimensionen operiert das Kapitel 3, in dem kontroverse Fragen von Verhandlungslösungen angesprochen werden, für die einige Antworten aus der Literatur und aus der Praxis vorgeschlagen werden.

Die Ausführungen des Fachberichts beziehen sich ausdrücklich nur auf jene Situationen, in denen die Akteure eine Anlage planen, daraufhin eine erstinstanzliche Verfügung vorbereiten und beantragen oder anfechten, gegen die nach USG bzw. nach NHG ein Beschwerderecht von Umweltorganisationen besteht. In der Sprache der Politikanalyse geht es dabei um die Produktion von Politik-Outputs durch die Leitbehörde, die sich an bestimmte Zielgruppen («Projekträgerschaft») richten und an deren Produktion die Politikbetroffenen (u.a. «Umweltorganisationen») bestimmte Mitwirkungsrechte haben. Wie aus dem Wortlaut der Empfehlungen ersichtlich wird, sollen solche Verhandlungen wenn immer möglich vor der Einleitung der förmlichen Verfahren einsetzen.

Résumé

Un postulat de la Commission des affaires juridiques (00.3188) transmis le 22 juin 2000 par le Conseil national chargeait le Conseil fédéral « d'examiner les mesures qui permettraient de mettre sur pied, à l'intention des requérants et des organisations de défense de l'environnement habilitées à recourir, un code de déontologie sous la forme d'une « charte de concertation », conformément à ce que propose le Centre d'étude de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève dans l'étude qu'il a consacrée au droit de recours des organisations de protection de l'environnement »³. Le postulat se fondait sur une évaluation du droit de recours des associations réalisée par le CETEL sur mandat de l'OFEFP. Dans son rapport, le CETEL était arrivé à la conclusion que le droit de recours des associations avait des effets moins directs qu'indirects: il se remarque moins dans le cadre de procédures de recours que dans l'attitude des maîtres d'ouvrage, qui négocient souvent leurs projets avec les associations. Les experts ont toutefois constaté également que de telles négociations sont souvent difficiles à mener. C'est pourquoi ils ont proposé que la Suisse crée une charte de concertation sur le modèle français.

En réponse au postulat de la commission, l'OFEFP a chargé l'IDHEAP et l'IfM d'élaborer des recommandations concernant les négociations ainsi qu'un rapport d'experts sur le même sujet. Les travaux (en particulier la préparation des recommandations) ont été suivis par un groupe d'experts de l'administration qui a fait de nombreuses propositions judicieuses. D'autres formulations ont été proposées par des représentants des associations, administrations et institutions scientifiques concernées qui ont été impliqués dans ces travaux par le biais d'une consultation d'experts.

Ces derniers temps, on cherche souvent à résoudre les conflits liés à la protection de l'environnement par des négociations directes et par une médiation plutôt que d'aller devant les tribunaux. Ces procédures d'un autre type viennent compléter les déroulements des planifications et les procédures juridiques en usage. Ils constituent des instruments supplémentaires de participation et de planification coopérative. Souvent, ils conduisent à changer les modes de perception et les comportements des différentes personnes concernées et favorisent ainsi la compréhension mutuelle. Les *recommandations concernant les négociations*⁴ sont destinées à soutenir les procédures actuelles de participation et à encourager d'autres approches volontaires de règlement des conflits dans le cadre de la planification et de la réalisation d'un projet.

Ce *rapport d'experts* a pour objet de mettre en évidence certains aspects fondamentaux des solutions négociées recommandées. Il entend donc éclaircir certains problèmes juridiques et politiques qui pourraient se poser en rapport avec ces négociations. Le rapport se fonde sur des recherches dans des ouvrages spécialisés, sur la jurisprudence et sur les expériences pratiques des rapporteurs dans les domaines de

³ Flückiger/Morand/Tanquerel 2000.

⁴ Recommandations concernant les négociations, DETEC 2004, publications OFEFP (numéro de commande: VU-1905-F).

l'analyse politique, du droit et de la médiation. Le 1^{er} chapitre du rapport commente les aspects juridiques des différentes recommandations. Le 2^e chapitre présente, à l'aide des dimensions classiques des acteurs, des ressources et des institutions, les données d'analyse politique spécifiques aux processus de négociations (règles de compétence et de comportement, règles de propriété). Le 3^e chapitre combine les deux dimensions du droit et de l'analyse politique en traitant des questions sujettes à controverse qui peuvent se poser lors de solutions négociées; il propose quelques solutions, fondées tant sur l'expérience pratique que sur les conseils des manuels spécialisés.

Le rapport d'experts ne discute que les situations dans lesquelles les acteurs planifient une installation et préparent, demandent ou attaquent une décision de première instance contre laquelle les organisations de protection de l'environnement sont habilitées à recourir selon la LPE ou la LPN. Pour reprendre les termes utilisés dans l'analyse politique, il s'agit de la production d'outputs politiques par l'autorité unique qui s'adressent à des groupes-cibles déterminés (maîtres d'ouvrage), et à la production desquels les milieux concernés par cette politique (organisations de protection de l'environnement, entre autres) ont certains droits de participer. Comme il ressort du texte des recommandations, ces négociations devraient avoir lieu autant que possible avant que les procédures formelles soient engagées.

1 Rechtsgrundlagen und Rechtsfragen

Am Schweizerischen Juristentag 2002 hielt Thomas Pfisterer ein Grundsatzreferat zum Thema «Konferieren statt prozessieren».⁵ Er behandelt die sich bei Verhandlungen im Bereich des öffentlichen Rechts stellenden Fragen aus rechtlicher Sicht sehr vielschichtig und gründlich, aber auch knapp und klar. Insbesondere die Stellung und die besondere Sicht der Behörden bei Verhandlungen wird unter verschiedenen Aspekten beleuchtet. Generell kann deshalb bezüglich der Rechtsgrundlagen und Rechtsfragen von Verhandlungen im Bereich des öffentlichen Rechts vorab auf diesen Aufsatz verwiesen werden. Dort findet sich auch ein umfassendes Literaturverzeichnis. Nachfolgend werden die spezifischen Themen behandelt, welche sich im Zusammenhang mit dem Verbandsbeschwerderecht stellen.

1.1 Verbandsbeschwerderecht

Das Verbandsbeschwerderecht spielt hauptsächlich im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes (USG)⁶ sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)⁷ eine Rolle:

- Gemäss Art. 55 USG steht das Beschwerderecht den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen dann zu, wenn es um Verfügungen über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen geht, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist.
- Gemäss Art. 12 NHG steht den gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen das Beschwerderecht gegen Verfügungen zu, die in Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne des Natur- oder Heimatschutzes ergehen.

Beiden Bestimmungen gemeinsam ist das Erfordernis, dass gegen die Verfügungen entweder beim Bundesrat oder beim Bundesgericht Verwaltungs- bzw. Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden kann und dass die Organisationen seit mindestens zehn Jahren bestehen müssen.

Anerkannt sind gemäss der vom Bundesrat erlassenen Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen⁸ zurzeit 29 Verbände.

Ein weiteres Verbandsbeschwerderecht kennt das Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege.⁹ Einzelne Kantone räumen auf kantonaler Ebene den Umweltverbänden ein Beschwerderecht ein, welches zum Teil über die bundesrechtlich definierten Sachbereiche hinausgeht und insbesondere auch Entscheide im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung erfasst.¹⁰

⁵ Pfisterer 2002.

⁶ SR 814.01

⁷ SR 451.

⁸ VBO, SR 814.076.

⁹ FWG, SR 704.

¹⁰ So z.B. der Kanton Bern in Art. 60 und 61a i.V.m. Art. 35 und 35a des kantonalen Baugesetzes.

Bis auf wenige Streitfragen, welche eher seltene Fälle betreffen, ist der Anwendungsbereich des Verbandsbeschwerderechts durch Gesetz und Gerichtspraxis klar definiert und relativ eng umschrieben.¹¹ Wesentlich weiter gefasst ist die Rechtsmittellegitimation Dritter.¹²

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen von Verhandlungen

In der Einleitung zu den Verhandlungsempfehlungen und in Ziffer 4.2 wird festgehalten, dass das geltende Recht die unabdingbare Grundlage jeder Verhandlung ist, dass aber im Rahmen von Ermessens- und Interpretationsspielräumen für alle Beteiligten optimale Lösungen gesucht werden sollen. Das ist hier näher auszuführen.

Privatrecht ist in der Regel «dispositiv», also «verfügbar»; es ist von der Parteiautonomie und der Vertragsfreiheit beherrscht.¹³ Deshalb ist der privatrechtliche Bereich (Geschäfte unter Privaten, Familie, Nachbarschaft, etc.) für Verhandlungslösungen prädestiniert. Allerdings existieren auch im Privatrecht Grenzen, zum Beispiel zwingende Bestimmungen im Arbeitsvertragsrecht oder im Scheidungs- bzw. Kindesrecht usw. Demgegenüber ist das öffentliche Recht, im vorliegenden Zusammenhang vor allem das Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht, in der Regel zwingendes Recht. Dennoch ist es parteiautomen Verhandlungen und Vereinbarungen nicht einfach entzogen.¹⁴ Zu beachten sind allerdings folgende allgemeingültige Rechtsgrundsätze:

- Das *Legalitätsprinzip* (auch Grundsatz der Gesetzmässigkeit oder Rechtmässigkeit genannt) besagt, dass die Verwaltung bei ihrer Tätigkeit nur aufgrund des vorgegebenen Rechts handeln kann und darf. Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) hält das ausdrücklich fest. Die Verwaltung braucht für alle getroffenen Massnahmen eine gesetzliche Grundlage. Daraus folgt das Verbot rechtswidriger Handlungen (die Verwaltung darf nicht gegen klare Rechtsvorschriften verstossen) und das Gebot, sich an den Rahmen der Gesetze zu halten. Sie hat ausserdem die Verpflichtung, aufgrund der Gesetze zu handeln und deren Ziele zu verwirklichen.¹⁵ Diese Schranken hat jede Verhandlungslösung zu respektieren. Verhandlungen sind daher insbesondere nur sinnvoll, wenn weder dem geplanten Vorhaben noch einer Verhandlungslösung eine klare Norm entgegensteht (keine Verstösse gegen so genannte «Killernormen»). So kann zum Beispiel über ein Ferienhäuschen, welches in einem geschützten Flachmoor von nationaler Bedeutung errichtet werden soll, nicht verhandelt werden.

¹¹ Weiterführende Literatur: Vgl. die Bibliografie in Flückiger/Morand/Tanquerel 2000: 243 ff.

¹² Vgl. unten Abschn. 3.

¹³ Art. 19 OR, SR 220.

¹⁴ Pfisterer 2002: 250 ff.; siehe auch unten Abschnitt 6 (zu den öffentlichrechtlichen Verträgen).

¹⁵ Fleiner 1977: 63 ff.; vgl. auch Häfelin/Müller 1993: 70 ff.

- *Öffentliches Interesse¹⁶ und Verhältnismässigkeitsprinzip¹⁷*:
 - Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Jeder behördliche Eingriff in die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ist also nur insofern zulässig, als er im öffentlichen Interesse notwendig ist, und nur insoweit, als das Ausmass des Eingriffs in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung des damit verfolgten öffentlichen Zweckes steht. Stehen zur Erreichung eines Zwecks verschiedene Mittel zur Verfügung, muss das für den Bürger mildere bzw. mildeste gewählt werden. Dem öffentlichen Interesse und dem Verhältnismässigkeitsprinzip müssen auch die Verhandlungslösungen entsprechen. Es handelt sich aber in der Praxis um ausgesprochen interpretationsbedürftige Prinzipien; dementsprechend gross sind die Spielräume.
 - Dies gilt ganz besonders im Umweltbereich, wo oft divergierende öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen sind. So stehen etwa Interessen am Ausbau der Infrastruktur (Flughäfen, Bahnen, Strassen) Interessen des Umweltschutzes (Lufthygiene, Lärmbekämpfung usw.) gegenüber. So enthält der Katalog der Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes¹⁸ in sich Konflikte (beispielsweise Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einerseits sowie Schaffung und Erhaltung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft andererseits oder Schutz der Wohngebiete vor Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen einerseits sowie Sicherstellung günstiger Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen andererseits).
 - Diese divergierenden öffentlichen Interessen werden seitens der Behörden in der Regel schwergewichtig von verschiedenen Akteuren wahrgenommen: Beim Bund setzt sich das Bundesamt für Zivilluftfahrt für den Luftverkehr ein, das Bundesamt für Verkehr für die Bahnen, das Bundesamt für Strassen für den Strassenbau, während das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft die Umweltinteressen zu wahren hat. Auf kantonaler Ebene und in grösseren Städten finden sich meist ähnliche Strukturen. Zur Gewährleistung einer umfassenden Interessenabwägung sollte verfahrensmässig und verwaltungsstrukturell sichergestellt sein, dass die entscheidende Behörde (Leitbehörde) nicht auf die Förderung bloss einzelner der hier erwähnten öffentlichen Interessen ausgerichtet ist. Allfälligen Ungleichgewichten sollte bei Verhandlungen dadurch Rechnung getragen werden, dass Fachstellen und Drittbehörden, welche die verschiedenen öffentlichen Interessen vertreten, in geeigneter Weise einbezogen werden.
- *Gebot von Treu und Glauben*: Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; Grundsatz des Vertrauensschutzes¹⁹). Die Verwaltung darf die Bürgerinnen und Bürger weder gewollt noch ungewollt irreführen (voreilige Zusicherung oder unrichtige Rechtsauskunft). Die Bürgerinnen und Bürger müssen dar-

¹⁶ Vgl. dazu Knapp 1992: 30 f.; 117 f.

¹⁷ Vgl. dazu Häfelin/Müller 1993: 111 ff.

¹⁸ Art. 1 und 3 RPG.

¹⁹ Vgl. dazu Häfelin/Müller 1993: 119 ff.

auf bauen können, dass sich die Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit an abgegebene Versprechungen und Auskünfte halten wird und nicht willkürlich von einer einmal eingeschlagenen Praxis abweicht.²⁰ Das Gebot von Treu und Glauben gilt aber nicht nur für die Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch umgekehrt (Art. 5 Abs. 3 BV). Dieses Prinzip ist vor allem bei der rechtlichen Sicherung von Verhandlungslösungen wichtig; es hat ausserdem seine Bedeutung bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer Selbstbindung der Behörden.²¹

- *Willkürverbot*: Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden (Art. 9 BV). Eine Entscheidung ist willkürlich, wenn sie, so das Bundesgericht, «eine Norm oder einen klaren unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich schwer verletzen würde, sich mit sachlichen Gründen schlechthin nicht vertreten liesse oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderliefe»²². Auch ein Entscheid nach dem Buchstaben des Gesetzes kann willkürlich sein, wenn er «schwer gegen Sinn und Geist des Gesetzes verstösst»²³. Willkürlich ist zudem die uneinheitliche Rechtsanwendung ohne sachlichen Grund.²⁴ Willkür ist jedoch immer ein Fehler des Ergebnisses, nicht bloss der Motive.²⁵ Verhandlungslösungen dürfen keine willkürlichen Ergebnisse in diesem dargelegten Sinn zum Gegenstand haben.
- *Ermessen*²⁶: Häufig steckt das Gesetz bloss einen Rahmen für die Entscheidungen ab, ohne sie selber vorwegzunehmen. Dieser Rahmen heisst Ermessensspielraum. Entscheide im Rahmen dieses Ermessensspielraumes müssen aufgrund von einsichtigen, vertretbaren Wertungen erfolgen, welche allerdings auch subjektiv sein können. Das Ermessen erfüllt die Funktion der Einzelfallgerechtigkeit. Durch eine einmal eingeschlagene behördliche Praxis wird das Ermessen wesentlich eingeengt. Dessen Ausübung darf nicht gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossen. Ermessensentscheide sind kaum anfechtbar, wenn sie bloss unzweckmässig sind; nur jene Unzweckmässigkeit lässt sich erfolgreich anfechten, die nicht mehr vertretbar ist. Anfechtbar sind jedoch Entscheide, die unangemessen (zum Beispiel unverhältnismässig) sind oder gar auf einer willkürlichen Ermessensausübung bzw. auf Ermessensmissbrauch beruhen. Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn sich die Verwaltung von unsachlichen, dem Zweck der massgeblichen Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder wenn sie Ermessen walten lässt, wo das Gesetz ihr keines einräumt. Dasselbe gilt für eine Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften im Rahmen von Ermessensentscheidungen. Anfechtbar ist es aber auch, wenn eine Behörde sich als gebunden betrachtet, wo sie das Gesetz berechtigt, nach freiem Ermessen zu han-

²⁰ Fleiner 1977: 117 f.

²¹ Pfisterer 2002: 193, Abschnitt 2.4.1.2; vgl. auch hinten Kapitel 3 Abschnitt 4.

²² BGE 127 I 60 E. 5 S. 70 mit Hinweisen.

²³ BGE 103 Ia 225.

²⁴ Imboden/Rhinow 1976: 451 (Nr. 73 B.I.d).

²⁵ Imboden/Rhinow 1976: 452 (Nr. 73 B.IV).

²⁶ Vgl. dazu Fleiner 1977: 108 ff. und Häfelin/Müller 1993: 81 ff.

deln (Ermessensunterschreitung). In diesem vorgegebenen Rahmen können Verhandlungsspielräume ausgeschöpft werden²⁷.

- *Kooperationsprinzip*: Die Zusammenarbeit verschiedener Behörden untereinander und zwischen Behörden und Privaten bildet zwar nicht Gegenstand einer generellen Bestimmung, wird jedoch zum Beispiel vom Umweltschutzgesetz (USG) verschiedentlich angestrebt (so zum Beispiel bei der Sanierung von Anlagen²⁸). Insbesondere schreibt Art. 41a USG die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit der Wirtschaft beim Vollzug ausdrücklich vor. Verhandlungslösungen werden – zumindest in diesem Bereich – also vom Gesetzgeber sogar ausdrücklich gewünscht. Allerdings ist das Kooperationsprinzip nur eine Anweisung zum Vorgehen; es entbindet nicht davon, die Vorschriften des materiellen Rechts einzuhalten.
- *Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise*: Art. 8 USG bestimmt, dass Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt werden. Dieser Bestimmung liegt die Überlegung zugrunde, dass Umweltbelastungen häufig Folge der Emissionen aus einer grossen Zahl von Anlagen sind, die für sich allein oft von geringer Bedeutung sind, durch ihr Zusammentreffen indessen zu ernststen Gefährdungen führen können. Auch ist bekannt, dass für sich allein vielleicht recht harmlose Einwirkungen zusammentreffen und sich dadurch in ihrer Schädlichkeit gegenseitig verstärken (Synergismus).²⁹ Die Berücksichtigung dieser Bestimmung erlaubt manchmal auch sinnvolle Verhandlungslösungen, auf welche bei getrennter Betrachtung bloss einzelner Normen niemand kommt, weil die Qualität solcher Lösungen erst bei ganzheitlicher Betrachtung überhaupt erkennbar wird. Zudem können Teilfragen, wie namentlich die Definition der Perimetergrösse der zu untersuchenden Gebiete Gegenstand von Verhandlungen sein, wo dafür das Gesetz nicht präzise Anforderungen stellt.
- *Koordinationsprinzip*: Aus der Pflicht zur gründlichen Sachverhaltsabklärung, zur ganzheitlichen Betrachtungsweise und zur umfassenden Interessenabwägung leitete das Bundesgericht die Pflicht zur formellen und materiellen Koordination der Verfahren ab, wenn bei einem Vorhaben verschiedene Behörden in verschiedenen Verfahren Bewilligungen erteilen müssen³⁰. Die Koordination führt oft zur Erkenntnis der Zielkonflikte und der sich daraus ergebenden Verhandlungsspielräume.
- Die Rechtsordnung ist von einer *Normenhierarchie* beherrscht³¹ (Völkerrecht inkl. Staatsverträge³² / Bundesverfassung / Bundesgesetz / Verordnungen des

²⁷ Pfisterer 2002: 187 f., Abschnitt 2.3.2.1, weist auch auf den Zusammenhang von Verfahren und Inhalt bei offenen Gesetzen hin, der Spielraum für Verhandlungslösungen bietet und betont insbesondere das verfahrensrechtliche Potential (S. 241 ff., Abschnitt 4.4).

²⁸ Art. 16 Abs. 3 USG.

²⁹ Rausch/Keller 2001, N 1 zu Art. 8.

³⁰ BGE 116 Ib 50; vgl. dazu auch Art. 21 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung und Art. 25a des Raumplanungsgesetzes.

³¹ Knapp 1992: 59 f., Ziffer 272.

³² Dazu ausdrücklich Art. 5 Abs. 4 BV (Vorrang des Völkerrechts vor dem innerstaatlichen Recht; vgl. dazu Rhinow 2000: 364 ff.

Bundes³³/ Kantonale Verfassungen / Kantonale Gesetze / Kantonale Verordnungen / Kommunale Normen). Normen der unteren Stufe sind nur insoweit zulässig und gültig, als Normen der oberen Stufe dafür Spielraum lassen und die untergeordneten Normen den übergeordneten nicht widersprechen. Bei komplexen Vorhaben gibt es häufig Widersprüche und Zielkonflikte zwischen divergierenden Normen verschiedener Stufen, aber auch von Normen gleicher Stufe. Was in der Theorie klar zu sein scheint, erweist sich in der Praxis oft als sehr umstritten, interpretationsbedürftig und deshalb im Ergebnis offen.³⁴ Das eröffnet durchaus legitime Verhandlungs- und Vereinbarungsspielräume vor allem dort, wo Interessenabwägungen unumgänglich sind. Eine oft formalistische und selektive Auffassung des Legalitätsprinzips – das Hochspielen eines Widerspruchs eines Verhabens zu einer konkreten Norm unter Ausserachtlassung anderer, ebenfalls anwendbarer Normen – kann auf diese Weise relativiert werden, ohne dass das Legalitätsprinzip missachtet wird.

1.3 Rechtsmittellegitimation Dritter³⁵ (Empfehlung 4)

Nach den einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen³⁶ ist zur Ergreifung bundesrechtlicher Rechtsmittel legitimiert, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Dies gilt insbesondere im Planungs- und Baurecht.³⁷

Das Bundesgericht hat dazu folgende Grundsätze entwickelt:³⁸

Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein und braucht mit dem Interesse, das durch die von der Beschwerde führenden Person als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. «Berührt sein» im Sinne dieser Bestimmungen heisst, dass eine Beschwerde führende Person durch den angefochtenen Entscheid stärker als «jedermann» betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Ihr Interesse ist schutzwürdig, wenn ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen, also Rechtsmittel, zu deren Ergreifung jedermann legitimiert wäre. Diesen Anforderungen kommt besondere Bedeutung zu, wenn nicht der Verfügungsadressat im materiellen Sinn, sondern eine Drittperson den Entscheid anfechtet. Nur wenn auch in einem solchen Fall ein unmittelbares Berührtsein, eine spezifische Beziehungsnähe gegeben ist, hat eine Beschwerde

³³ Dazu ausdrücklich Art. 49 Abs. 1 BV (Vorrang des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht; vgl. dazu Rhinow 2000: 81 f.).

³⁴ Zur Normenkollision: Saladin 1986, N 16 f. zu Art. 2 UeB.

³⁵ Vgl. dazu auch Pfisterer 2002: 255 ff., Abschnitt 5.2.1.

³⁶ Art. 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG), Art. 103 des Bundesrechtspflegegesetzes (OG).

³⁷ Art. 33 des Raumplanungsgesetzes (RPG.)

³⁸ BGE 121 II 176 E. 2a-c S. 177 f. mit weiteren Hinweisen.

führende Person ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse daran, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben oder geändert bzw. sie im erstinstanzlichen Verfahren als Partei zugelassen wird.

Die Frage, ob die für die Legitimation erforderliche Beziehung Dritter zur Streit Sache gegeben ist, stellt sich in der Praxis namentlich bei der Bewilligung von stationären Anlagen. Sie wird dort in erster Linie bejaht, wenn der Bau oder Betrieb der projektierten Anlage mit Sicherheit oder grosser Wahrscheinlichkeit zu Immissionen führt und die Einsprecher durch diese – seien es Lärm-, Staub-, Erschütterungs-, Licht- oder andere Einwirkungen – betroffen werden. Sind solche Beeinträchtigungen zu erwarten, ändert auch der Umstand, dass eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist, an der Einsprache- und Beschwerdebefugnis des Einzelnen nichts.

Bei grossflächigen Immissionen kann ein sehr weiter Kreis Betroffener zur Beschwerdeführung legitimiert sein, zum Beispiel die Anwohner eines Flughafens, einschliesslich jener, die in der Verlängerung der Flugplatzpisten wohnen (d.h. im Bereich der An- und Abflugschneisen). Dasselbe gilt für all jene Personen, die von Schiesslärm betroffen sind, wenn sie den Lärm deutlich hören können und dadurch in ihrer Ruhe gestört werden. In dicht besiedelten Gebieten kann somit die Beschwerdelegitimation sehr vielen Personen zukommen, ohne dass bereits von einer Popularbeschwerde gesprochen werden müsste. Die Betroffenheit Dritter lässt sich auch dann nicht zum vornherein ausschliessen, wenn von einer Anlage zwar bei Normalbetrieb keine Emissionen ausgehen, mit ihr aber ein besonderer Gefahrenherd geschaffen wird und sich die Anwohner deshalb einem erhöhten Risiko ausgesetzt sehen.

Das Bundesgericht verweist auch auf die Rechtsprechung des Bundesrats über die Teilnahme am Bewilligungsverfahren für Kernkraftwerke, wonach in diesem Zusammenhang all jene legitimiert seien, die den spezifischen Risiken von atomaren Anlagen – Freisetzung von radioaktiven Stoffen bei kleineren oder grösseren Betriebsunfällen oder gar den unmittelbaren Gefahren einer eigentlichen Katastrophe im Werk – in höherem Masse preisgegeben seien als die Allgemeinheit. Für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit sei vom Gefährdungspotential auszugehen als dem Risiko, das theoretisch mit einer solchen Anlage verbunden sei. Jedermann, der innerhalb eines Bereiches lebe, in dem dieses Gefährdungspotential besonders hoch einzuschätzen sei, habe ein schützenswertes Interesse daran, dass der Eigenart und der Grösse der Gefahr angemessene und geeignete Schutzmassnahmen ergriffen würden, weshalb er zur Teilnahme am Verfahren befugt sei. Dieses Recht finde seine Schranke an der Unzulässigkeit der Popularbeschwerde. Erstrecke sich die Gefährdung auf einen so weiten Raum, dass ein grosser Teil der Bevölkerung einer ganzen Landesgegend davon betroffen sei, so könne der Einzelne nur noch dann ein besonderes Interesse geltend machen, wenn er stärker exponiert sei als die übrigen Einwohner. Dies treffe für all jene zu, die so nahe am Kraftwerk wohnten, dass sie von seinen Auswirkungen «ganz unmittelbar und erkennbar» stärker bedroht seien als die Allgemeinheit. Es seien rund um die Kraftwerke Zonen abzugrenzen, in

denen von einer erkennbar stärkeren Gefährdung der Bewohner und daher von deren Beschwerderecht auszugehen sei, während ausserhalb dieser Zonen Wohnende ihre besondere Gefährdung nachzuweisen hätten.

In Anwendung dieser Grundsätze ist das Bundesgericht im Entscheid «Basler Appell gegen Gentechnologie»³⁹ zum Ergebnis gelangt, dass den Anwohnern einer umzubauenden Fabrik, in der in einem biologischen Verfahren mit gentechnisch veränderten Mikroorganismen ein Heilmittel produziert werden soll, nicht zum vornherein die Befugnis abgesprochen werden dürfe, gegen den geplanten Umbau Einsprache zu erheben bzw. gegen die Bewilligung des Umbaus zu rekurrieren; auch wenn das Gefahrenpotential der geplanten Anlage nicht mit jenem eines Atomkraftwerks verglichen werden könne, bestehe doch für die Anwohner, die von den Auswirkungen eines Störfalls am unmittelbarsten betroffen würden, zweifellos eine erhöhte Gefahr.

Im Fall «Lommiswil»⁴⁰ hat das Bundesgericht die Legitimation von Personen anerkannt, welche ungefähr einen Kilometer vor der Einfahrt in ein Kiesgrubengelände wohnen, weil sie vom Grubenverkehr stärker betroffen werden als jedermann, wenn während 40 bis 50 Jahren durchschnittlich mit 120 Hin- und Rückfahrten pro Tag zu rechnen ist.

In einem andern Fall hat das Bundesgericht dagegen einen Beschwerdeführer nicht als zur Einsprache legitimiert erachtet, der in seiner Einsprache gegen ein Eisenbahnprojekt zur Begründung seiner Legitimation namentlich auf die Risiken hingewiesen hatte, die – vor allem beim Bau des Eisenbahntrassees – für die Trinkwasserversorgung des betreffenden Gebiets entstünden. Zur Begründung führte es aus, zwar könne bei Bau- wie auch bei Betriebsunfällen selbst bei grösster Sorgfalt nie ganz ausgeschlossen werden, dass der Grundwasserhaushalt gestört werde; eine ernst- und dauerhafte Beeinträchtigung trete jedoch kaum je ein, weshalb es hier schon an der Voraussetzung eines besonders grossen Gefährdungspotentials fehle; im weiteren würde eine Störung des Grundwasservorkommens in erster Linie die für die Trinkwasserversorgung verantwortlichen Personen oder Behörden treffen, die eine viel engere Beziehung zum Projekt aufwiesen als die Trinkwasserbezüger; die für die Legitimation notwendige unmittelbare Berührtheit sei daher nicht gegeben.⁴¹

Auch hat das Bundesgericht entschieden, dass die in der Rechtsprechung zur Parteilstellung von Anwohnern stationärer Anlagen entwickelten Grundsätze sich nicht unbesehen auf das Bewilligungsverfahren für Transporte übertragen lassen; den Anwohnern einer Eisenbahnlinie, auf der mehrmals jährlich radioaktive Rückstände

³⁹ BGE 121 II 176 E. 2d S. 179. bzw. BGE 120 Ib 379.

⁴⁰ BGE 113 Ib 225.

⁴¹ BGE 121 II 176 E. 2d S. 179 f. bzw. BGE 120 Ib 431.

transportiert werden, kommt nicht bereits wegen ihrer örtlichen Nähe und der damit verbundenen Gefährdungslage Parteistellung im Bewilligungsverfahren zu.⁴²

Bei grossflächigen Projektauswirkungen kann also die Zahl der rechtsmittellegitimierten Dritten sehr gross sein. Wenn nicht alle diese rechtsmittellegitimierten Dritten in eine Verhandlungslösung einbezogen werden können, ist diese anfechtbar und es ergibt sich zudem die Problematik einer allenfalls unzulässigen Selbstbindung der an der Verhandlungslösung beteiligten Behörden.⁴³

1.4 Anforderungen an die Vertreterinnen bzw. Vertreter der beteiligten Akteurinnen und Akteure⁴⁴ (Empfehlung 5)

Die in den Verhandlungsempfehlungen dargestellten menschlichen und sachlichen Anforderungen an die Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Akteurinnen und Akteure sind für erfolgreiche Verhandlungen zentral.⁴⁵ In rechtlicher Hinsicht ist Folgendes zu beachten.

Vertretung von juristischen Personen⁴⁶

Für juristische Personen handeln die nach Gesetz und Statuten notwendigen Organe.⁴⁷ Ist die juristische Person im Handelsregister⁴⁸ eingetragen, sind die als Organe gewählten und zur Vertretung berechtigten Personen dort namentlich aufgeführt.⁴⁹

Vertretung von Unternehmen⁵⁰

Die Vertretung von kaufmännischen Unternehmen ist im Gesetz ausführlich geregelt: Neben dem Einzelunternehmer selbst, den eine Gesellschaft vertretenden Gesellschaftern und den gesetzlichen Exekutivorganen juristischer Personen sind

⁴² BGE 121 II 176.

⁴³ Vgl. zum Beispiel den in der Zeitschrift PBG aktuell 3/2001, S. 32 f., publizierten Fall betreffend das Sulzerareal in Oberwinterthur. (Das Zürcher Verwaltungsgericht hat zwar inzwischen den Entscheid der Baurekurskommission aufgehoben [PBG aktuell 2/2002 S. 23 ff.]; trotzdem illustriert der Fall beispielhaft die Problematik – vgl. dazu auch hinten Kapitel 3, Abschnitte 1 und 4).

⁴⁴ Vgl. dazu auch Pfisterer 2002: 258 ff., Abschnitt 5.2.2.

⁴⁵ Es soll schon vorgekommen sein, dass Delegierte neben den von ihnen zu vertretenden Interessen des auftraggebenden Akteurs auch persönliche Interessen vertreten haben (vgl. Flückiger/Morand/Tanquerel 2000: S. 230 f.).

⁴⁶ Das Recht der juristischen Personen ist in Art. 52 ff. ZGB geregelt.

⁴⁷ Art. 54 und 55 ZGB.

⁴⁸ Vgl. dazu Art. 52 ZGB und 927 ff. OR. Das Handelsregister ist öffentlich (Art. 930 OR). Niemand kann einwenden, Handelsregistereinträge nicht gekannt zu haben (Art. 933 Abs. 1 OR); nicht eingetragene Tatsachen, welche eintragungspflichtig wären, können Dritten nur entgegengehalten werden, wenn sie ihnen nachweislich bekannt waren (Art. 933 Abs. 2 OR).

⁴⁹ Vgl. dazu im Einzelnen die Handelsregisterverordnung (SR 221.411).

⁵⁰ Unternehmen sind im Handelsregister eingetragene Firmen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben; sie sind häufig als juristische Personen organisiert (vor allem Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung [GmbH]), können aber auch z.B. Einzelfirmen oder Kollektivgesellschaften sein (vgl. zum Recht des kaufmännischen Unternehmens Meier-Hayoz/Forstmoser 1993, § 5 S. 99 ff.).

regelmässig weitere natürliche Personen für ein Unternehmen tätig. Wer ausdrücklich oder stillschweigend ermächtigt ist, ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe zu betreiben oder «per procura» zu unterzeichnen, gilt als Prokurist.⁵¹ Der Prokurist gilt gutgläubigen Dritten gegenüber als ermächtigt, für das Unternehmen alle Arten von Rechtshandlungen vorzunehmen, die deren Zweck mit sich bringen kann.⁵² Der Zweck des Unternehmens sowie die für das Unternehmen zeichnungsberechtigten Personen ergeben sich aus dem Handelsregister.⁵³ Vertreter nicht kaufmännischer Gewerbe oder Geschäfte müssen entweder im Handelsregister eingetragen oder speziell bevollmächtigt sein.⁵⁴

- Vertretung von Verbänden** Verbände sind meist als Vereine oder Stiftungen organisiert. Für sie handeln die nach Gesetz und Statuten notwendigen Organe (Vorstand, Stiftungsrat).⁵⁵ Die Eintragung im Handelsregister ist für Stiftungen obligatorisch, für Vereine jedoch in der Regel fakultativ.⁵⁶ Die Delegation von Kompetenzen an eine Geschäftsführung oder an ein Sekretariat muss in den Statuten oder, sofern diese es vorsehen, in einem Reglement ausdrücklich geregelt sein. Nötigenfalls⁵⁷ müssen sich die Vertreterinnen oder Vertreter durch Vorlage der Statuten bzw. der Reglemente oder einer schriftlichen Vollmacht⁵⁸ legitimieren.
- Vertretung natürlicher Personen** Natürliche Personen werden nur durch ausdrückliche – vorzugsweise schriftliche – Ermächtigung durch eine andere Person rechtsgültig vertreten.⁵⁹
- Vertretung von Behörden** Für die Ermächtigung von Behördenvertretern, im Namen der vertretenen Behörde bzw. des vertretenen Gemeinwesens Rechtshandlungen vorzunehmen, sind die Vorschriften des öffentlichen Rechts des Bundes und der Kantone massgebend.⁶⁰

⁵¹ Art. 458 Abs. 1 OR. Zwar muss die Prokura das im Handelsregister eingetragen werden, ihre Wirkungen treten jedoch schon vor der Eintragung ein (Art. 458 Abs. 2 OR).

⁵² Art. 459 Abs. 1 OR. Zur Veräusserung und Belastung von Grundstücken ist der Prokurist allerdings nur ermächtigt, wenn ihm diese Befugnis ausdrücklich erteilt worden ist (Art. 459 Abs. 2 OR). Die Prokura kann auf den Geschäftskreis einer Zweigniederlassung beschränkt oder als Kollektivprokura (zwingende Unterschrift mehrerer Personen) eingeschränkt werden; andere Beschränkungen der Prokura haben gegenüber gutgläubigen Dritten keine rechtliche Wirkung (Art. 460 OR). Ähnliches gilt für andere Handlungsvollmachten (Art. 462 OR).

⁵³ Art. 934 ff. OR sowie, im Detail, die diversen Bestimmungen der Handelsregisterverordnung.

⁵⁴ Art. 458 Abs. 3 OR; Art. 32 ff. OR.

⁵⁵ Art. 54 und 55 ZGB; vgl. oben zu den juristischen Personen im Allgemeinen.

⁵⁶ Art. 61 und 81 ZGB. Vereine, welche für ihren Zweck ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, sind allerdings zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet (Art. 61 Abs. 2 ZGB).

⁵⁷ Sofern der Verband nicht im Handelsregister eingetragen ist.

⁵⁸ Vgl. dazu Art. 32 ff. OR.

⁵⁹ Vgl. dazu Art. 32 ff. OR.

⁶⁰ Art. 33 Abs. 1 OR. Die Ermächtigung muss im Einzelfall festgestellt oder abgeklärt werden. Eine allfällige Haftung der Vertreterinnen und Vertreter, der Behörden oder des Gemeinwesens ergibt sich ebenfalls aus dem öffentlichen Recht; auch sie ist von Fall zu Fall abzuklären (vgl. dazu die Übersicht bei Knapp 1993: 577 ff.).

Wirkungen der Vertretung Korrekt ermächtigte Vertreterinnen und Vertreter verpflichten im Rahmen von Verhandlungen nicht sich selbst, sondern die von ihnen vertretene natürliche oder juristische Person.⁶¹ Der Umfang der Ermächtigung beurteilt sich gegen aussen entsprechend ihrer Mitteilung an Dritte.⁶² Hat hingegen jemand, ohne dazu ermächtigt zu sein, als Stellvertreter einen Vertrag abgeschlossen, so wird der Vertretene nur dann verpflichtet, wenn er den Vertrag genehmigt.⁶³

1.5 Akteneinsichtsrecht⁶⁴ (Empfehlung 12)

Das verfahrensrechtlich geregelte Akteneinsichtsrecht umfasst alle für den späteren behördlichen Entscheid relevanten Akten. Einsichtsberechtigt sind alle Akteure, welche zur Ergreifung von Rechtsmitteln legitimiert sind. In Verhandlungen könnten nicht legitimierte Dritte theoretisch von der Einsicht in jene Akten ausgeschlossen werden, welche nicht öffentlich aufgelegt werden müssen. Dies wäre aber dem Verhandlungsklima und der Vertrauensbildung abträglich.⁶⁵

Im Rahmen formeller rechtlicher Verfahren besteht auch ein Anspruch der rechtsmittellegitimierten Parteien, auf einem Kopiergerät der Verwaltung normalformatige Kopien oder solche, die ohne besonderen Aufwand erstellt werden können, gegen Gebühr selbst herzustellen, soweit dies für die Verwaltung zu keinem unverhältnismässigen Aufwand führt.⁶⁶ Selbst relativ hohe Kopierkosten stehen in der Regel in keinem Verhältnis zum Zeitaufwand, der für eine – allenfalls wiederholt notwendige – auswärtige Einsichtnahme in Akten notwendig ist. Gegenseitige Grosszügigkeit in diesen Belangen gehört deshalb ebenfalls zu vertrauensbildenden Massnahmen für erfolgreiche Verhandlungen.

Ausgeschlossen ist die Einsichtnahme in Akten einzig dann, wenn im Gesetz geregelte Geheimhaltungsinteressen dies erfordern.⁶⁷ Geschäftsgeheimnisse dürfen aber nicht ausdehnend interpretiert werden. So sind Angaben über Emissionen in der Regel keine Geschäftsgeheimnisse. Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein

⁶¹ Art. 32 Abs. 1 OR.

⁶² Art. 33 Abs. 3 OR. Der Widerruf einer solchen Vollmacht gilt gegenüber gutgläubigen Dritten nur, wenn er ihnen mitgeteilt worden ist (Art. 34 Abs. 3 OR).

⁶³ Art. 38 Abs. 1 OR. Vorbehalten bleiben die besonderen Vorschriften in Bezug auf die Vollmacht der Vertreter und Organe von Gesellschaften, der Prokuristen und anderer Handlungsbevollmächtigter (Art. 40 OR; siehe dazu vom «Vertretung von Unternehmen»). Zur Haftung vgl. hinten «*Haftungsfragen bei Verhandlungen*»/»*Haftung für vollmachtlose Stellvertretung*».

⁶⁴ Vgl. dazu Kölz/Häner 1993: 86 ff.

⁶⁵ Pfisterer 2002: 264 f., Abschnitt 5.4, plädiert ganz grundsätzlich für ein vernünftig konkretisiertes Öffentlichkeitsprinzip bei Konsens- und Mediationsprozessen, über die auch «transparente, aber rücksichtsvolle Öffentlichkeitsarbeit» betrieben werden soll; vgl. auch a.a.O., S. 232 f., Abschnitt 4.1.4.1.

⁶⁶ BGE SINS in URP 1993 S. 183 ff., insbesondere E. 3d S. 185 (im gleichen BGE 118 Ib 599 nicht publiziert); vgl. auch Verwaltungsgericht des Kantons Wallis in URP 1991 S. 13 ff.

⁶⁷ Vgl. zum Beispiel die in Art. 27 des Verwaltungsverfahrensgesetzes genannten Gründe.

Aktenstück verweigert, so darf auf dieses Aktenstück zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn die Behörde der betroffenen Partei von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis gibt; ausserdem muss die Behörde der Partei Gelegenheit geben, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.⁶⁸ Ähnlich könnte mit Dokumenten, für welche ein Akteur berechnete Geheimhaltungsinteressen geltend macht, auch im Rahmen von Verhandlungen verfahren werden.

1.6 Rechtliche Sicherung von Verhandlungslösungen⁶⁹ (Empfehlung 13)

Allgemeines

Es liegt in der Natur der Sache, dass in Verhandlungslösungen bei Vorhaben im Anwendungsbereich des Beschwerderechts der Umweltverbände in der Regel auch die Behörden in irgendeiner Form einbezogen werden müssen. In solchen Fällen haben die Behörden die «Letztverantwortung für Recht und Demokratie» zu wahren.⁷⁰ Öffentlichrechtliche Sicherungen stehen deshalb im Vordergrund (nachfolgend Abschnitt 4.2). Aber auch privatrechtliche Sicherungen zwischen Umweltverbänden und Projektträgerschaften sind möglich und – als Ergänzungen zu den öffentlichrechtlichen Sicherungen – nicht selten anzutreffen (nachfolgend Abschnitt 4.3).

Generell ist vor allem bei komplexen Vorhaben wichtig, dass in den Vereinbarungen die Anliegen, die damit speziell berücksichtigt oder gefördert werden sollen, konkret beschrieben werden. Da die Vereinbarungen in der Regel von Delegierten ausgehandelt werden, lohnt es sich im Hinblick auf die notwendige Genehmigung der Vereinbarung durch die Akteurinnen und Akteure allenfalls auch, den Verhandlungsprozess mehr oder weniger ausführlich zu dokumentieren.⁷¹

Öffentlichrechtliche Sicherungen

Rechtlich sind die öffentlichrechtlichen Sicherungen ein weites Feld mit Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch Risiken im Falle von späteren strittigen Auseinandersetzungen über die getroffenen Regelungen. Grundsätzlich sind namentlich folgende *öffentlichrechtliche Sicherungsmöglichkeiten für Verhandlungslösungen* denkbar:

Öffentlichrechtliche Verträge⁷²

Wo das Instrument des öffentlichrechtlichen Vertrags – oft auch verwaltungsrechtlicher Vertrag genannt – zur Verfügung steht, lassen sich Verhandlungslösungen

⁶⁸ Art. 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes; Regelungen zum Thema Auskunftspflicht, Informationsrechte und Schweigepflicht enthalten auch die Art. 6, 46 und 47 des Umweltschutzgesetzes.

⁶⁹ Vgl. dazu auch Pfisterer 2002: 224 ff., Abschnitt 3.5.

⁷⁰ Pfisterer 2002: 183 und insbesondere S. 208 ff., Abschnitt 3.3.3, sowie passim.

⁷¹ Vgl. auch Pfisterer 2002: 225.

⁷² Vgl. dazu Häner 2001: 591 ff.; Cavelti 1995: 175 ff.; Martin 1996, Kapitel 7 (Der Abschluss von Verträgen durch die Verwaltungsbehörde): 174 ff.; Häfelin/Müller 1993: 198 ff.; Knapp 1992: 319 ff.; Richli 1991: 398; Pfisterer 2002: 251 f., Abschnitt 4.5.1.2.

optimal sichern, weil dann die Rechtslage im Wesentlichen mit einer privatrechtlichen vertraglichen Vereinbarung vergleichbar ist.

Das Problem ist allerdings, dass öffentlichrechtliche Verträge nur eingeschränkt zulässig sind. Unproblematisch sind solche Verträge sicher überall dort, wo sie das Gesetz ausdrücklich vorsieht. Das ist zwar in verschiedenen Spezialgesetzen auf der Ebene des Bundes und der Kantone der Fall; diese Möglichkeit ist jedoch nicht verbreitet. Beispiele für solche Regelungen finden sich u.a. im Enteignungsrecht, im Konzessionsrecht, im Subventionsrecht, im Landwirtschaftsrecht, im Naturschutzrecht und im Umweltschutzrecht.⁷³ In der Regel handelt es sich aber um stark eingeschränkte Anwendungsmöglichkeiten, so zum Beispiel im Umweltschutzrecht, wo es bloss um die Auslagerung von Vollzugsaufgaben, wie die Hausfeuerungskontrolle durch die Kaminfeger oder die Autoabgaskontrolle durch die Garagisten geht.⁷⁴

Wie weit öffentlichrechtliche Verträge auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig sind, ist in Lehre und Rechtsprechung umstritten. Es gibt immerhin eine Tendenz, solche Verträge dort zuzulassen, wo das Gemeinwesen zur Erfüllung der entsprechenden Aufgabe befugt ist, kein Gesetz eine vertragliche Regelung nach seinem Sinn und Zweck ausschliesst und auch sonst keine gewichtigen öffentlichen Interessen dagegen sprechen. Zulässig ist der öffentlichrechtliche Vertrag insbesondere dann, wenn es um Leistungen Privater geht, welche über das Gesetz hinausreichen und dem Gemeinwesen ein genügender Gestaltungsspielraum für die Zusicherung der Gegenleistungen offen steht.⁷⁵

Wird unzulässigerweise ein öffentlichrechtlicher Vertrag abgeschlossen, droht im Anwendungsfall unter Umständen dessen Nichtigerklärung, wobei auch hier Treu und Glauben sowie das Rechtsmissbrauchsverbot zu beachten sind.⁷⁶ Soll das Instrument des öffentlichrechtlichen Vertrags ausserhalb klarer gesetzlicher Normierungen eingesetzt werden, müssen sich deshalb alle Parteien der damit verbundenen Anfechtungsrisiken bewusst sein.

Im Zweifel ist wegen der Problematik, mit einem öffentlichrechtlichen Vertrag ungewollt wohlervorbene und damit gesetzesbeständige Rechte zu schaffen, sowie bei Unsicherheiten bezüglich der Rechte Drittbetroffener von einer vertraglichen Regelung abzusehen und zum Mittel der Verfügung zu greifen.⁷⁷

Vertrag zugunsten Dritter

Wenn ein öffentlichrechtlicher Vertrag nur zwischen dem Gemeinwesen und dem Gesuchsteller zulässig ist, während der formelle Einbezug Dritter, zum Beispiel eines Umweltverbands, als direkt beteiligte Vertragspartei nicht zulässig oder politisch allenfalls nicht opportun erscheint, ist auch die Ausgestaltung als Vertrag

⁷³ Weitere Beispiele bei Richli 1991: 385 ff.

⁷⁴ Art. 43 USG.

⁷⁵ Häner 2001: 593.

⁷⁶ Vgl. auch oben Abschnitt 2.

⁷⁷ Häner 2001: 593.

zugunsten Dritter im Sinne von Art. 112 OR denkbar. Diese Lösung ist zwar kompliziert, kann aber vor allem auch zur Überwindung politisch-psychologischer Hindernisse hilfreich sein.

Nebenbestimmungen in Bewilligungen

Wegen der unklaren Rechtslage bezüglich der Zulässigkeit öffentlichrechtlicher Verträge bleibt für die öffentlichrechtliche Sicherung von Verhandlungslösungen häufig nur der Weg über die inhaltliche Ausgestaltung der von den Behörden zu erteilenden Verfügung bzw. Bewilligung. Dies geschieht dadurch, dass eine Vereinbarung zwischen einer Projektträgerschaft und Verbänden oder Dritten integral zum Bestandteil der Verfügung erklärt wird oder zumindest all jene Bestimmungen aus dem Vertrag in die Verfügung aufgenommen werden, welche öffentlichrechtliche Inhalte haben.⁷⁸ Allerdings muss die Behörde die Rechtskonformität der Vereinbarung bzw. der einzelnen Vereinbarungsbestimmungen vorher überprüfen. Dabei ist dem Problem eines späteren, von der Verhandlungslösung abweichenden einseitigen Abänderungsgesuchs vorzubeugen. Dies erfordert oft spezielle Bestimmungen, welche eine solche einseitige Abänderung zumindest stark erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen. Einzelne Kantone sehen auch gesetzlich die Möglichkeit vor, baurechtliche Nebenbestimmungen im Grundbuch anzumerken, was ihnen Wirkung gegenüber allen Rechtsnachfolgern des Verfügungsadressaten verleiht.⁷⁹ Auch Ergebnisse aus Verhandlungslösungen können zu solchen Nebenbestimmungen erklärt werden.

Behördliche Zusicherungen

Manchmal besteht eine Verhandlungslösung nicht bloss in Vereinbarungen zwischen Projektträgerschaft und Opponenten bzw. zwischen Projektträgerschaft und Behörde, sondern sie schliesst auch Schritte von Fachstellen und Drittbehörden ein, welche mit der Realisierung des Vorhabens bloss indirekt zu tun haben, oder einen wesentlich längeren Realisierungshorizont haben. Da dabei häufig verschiedene Kompetenzen zu berücksichtigen sind, ist es oft nicht möglich, diesbezüglich klare vertragliche Regelungen zu treffen. In solchen Fällen können ausdrückliche Zusicherungen der zuständigen Exekutive helfen, sich im Rahmen ihrer Kompetenzen aktiv für die notwendigen Schritte einzusetzen. Dabei können auch Fristen vorgesehen werden, bis wann welche Schritte unternommen werden müssen. Diese Zusicherungen können in den Erwägungen der Bewilligung figurieren, oder, falls dafür eine für die Bewilligung nicht kompetente Behörde zuständig ist, in einem separaten Brief enthalten sein. Das Vorliegen solcher vereinbarter Zusicherungen kann seinerseits als Bedingung für das Zustandekommen der vertraglichen Vereinbarung formuliert werden. Solche Zusicherungen sind dann zwar rechtlich nicht durchsetzbar, sie sind aber immerhin politisch von einigem Gewicht.

Privatrechtliche Regelungen

Soweit Verhandlungslösungen ausschliesslich private Akteure betreffen, können sie in privatrechtlichen Vereinbarungen getroffen werden. Diesbezüglich gilt die Ver-

⁷⁸ Vgl. zum Erlass von Verfügungen allgemein Martin 1996.

⁷⁹ Vgl. z.B. § 321 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG).

tragsfreiheit und die Parteiautonomie des Privatrechts.⁸⁰ Gegenstand solcher *privatrechtlicher Regelungen* können etwa folgende Gegenstände sein.

Vertragsdauer	Eine wichtiges Element der rechtlichen Sicherung ist die Vereinbarung einer Mindestdauer, während der die Vereinbarung nicht oder nur unter speziell geregelten Prämissen geändert werden kann. Diese Vertragsdauer muss – je nach Vertragsinhalt – in vernünftigem Bezug stehen zur Bauzeit des Vorhabens, nötigenfalls aber auch zu seiner voraussichtlichen Betriebsdauer. Gegebenenfalls muss die Vertragsdauer auch auf allfällige Nachfolgebetriebe ausgedehnt werden. ⁸¹
Konventionalstrafe ⁸²	Ein bei der Vertragsgestaltung allgemein anerkanntes Sicherungsmittel ist die Konventionalstrafe. Sie ist in im Voraus bestimmter Höhe geschuldet bei konkret umschriebenen Vertragsverletzungen und hat deshalb den Vorteil, dass die vertragstreue Partei nur die Vertragsverletzung, nicht aber einen konkreten Schaden beweisen muss, was oft schwierig und mit erheblichen Prozessrisiken verbunden wäre. ⁸³ Die Vereinbarung einer Konventionalstrafe stösst manchmal auf Widerstand, weil die Vertreter der damit belasteten Vertragspartei das Gefühl haben, sie würden persönlich präventiv des Vertragsbruchs verdächtigt. Für eine vertragstreue Partei ist eine Konventionalstrafe jedoch problemlos, nur für eine potenziell vertragsbrüchige Partei wirkt sie präventiv. Dies soll auch so sein. Zudem sollte auch an mögliche personelle Wechsel in juristischen Personen und Verbänden oder an sonstige Parteiwechsel gedacht werden. Das zwischen den Verhandlungspartnern entstandene persönliche Vertrauen ist nicht im Voraus auf neue Verhandlungspartner übertragbar.
Dienstbarkeiten	Die rechtliche Sicherung von Verhandlungslösungen kann in Bezug auf Grundstücke auch durch den Abschluss von Dienstbarkeitsverträgen und deren Eintragung in das Grundbuch gesichert werden. Definitionsgemäss ist dies allerdings nur für ein Dulden und Unterlassen, nicht aber für eine Verpflichtung zu aktivem Handeln möglich. In der Regel wird es sich im vorliegenden Zusammenhang um eine Personaldienstbarkeit im Sinne von Art. 781 ZGB handeln.
Abänderungsvoraussetzungen und -modalitäten	Wenn es sachlich notwendig ist, Vereinbarungslösungen auf längere Zeit anzulegen, ergibt sich oft auch ein Interesse, allfälligen absehbaren späteren Veränderungen der Sach- und Rechtslage bereits im Voraus in geeigneter Form Rechnung zu tragen. Zentral ist dabei, dass sich aus der Formulierung klar ergibt, ob die in der

⁸⁰ Art. 19 OR.

⁸¹ Zum Problem einer allenfalls unter persönlichkeitsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 27 ZGB) unzulässigen, weil überlangen vertraglichen Bindung vgl. Huguenin Jacobs 1996, N 8 ff. zu Art. 27 ZGB, Kramer 1990, N 216 ff. zu Art. 19 OR. Dieses Problem dürfte sich bei komplexeren Bauten oder Anlagen kaum stellen, solange die Vertragsdauer in sachlichem Zusammenhang mit der Dauer ihrer Umweltauswirkungen und der diesbezüglich notwendigen Regelungen steht.

⁸² Vgl. Art. 160 ff. OR.

⁸³ Grundsätzlich kann die Konventionalstrafe in beliebiger Höhe vereinbart werden, ist sie allerdings übermässig hoch, hat sie der Richter im Anwendungsfall zudem nach seinem Ermessen herabzusetzen; eine Konventionalstrafe darf zudem keine widerrechtlichen Vertragsinhalte sichern (Art. 163 OR).

Vereinbarung genannten Abänderungsvoraussetzungen als abschliessender Katalog oder als Beispiele gemeint sind. Hilfreich ist oft, für den Abänderungsfall auch die Abänderungsmodalitäten vorzusehen. Dabei ist etwa zu denken an Kriterien, denen die dannzumal neu zu suchende Lösung genügen muss, oder an Verfahren, nach denen solche Kriterien zu finden sind (zum Beispiel Person einer beizuziehenden MediatorIn oder von allfälligen Experten, Vereinbarung eines Schiedsgutachtens usw.). Allenfalls ist es auch nützlich, bereits im Voraus die Frage der Kostentragung zu regeln.

- Entwicklungsklauseln Können wichtige Fragen im Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungslösung nicht abschliessend beantwortet werden, weil etwa die detaillierte Ausgestaltung oder die Wirksamkeit vereinbarter Massnahmen unklar sind, sind Entwicklungsklauseln hilfreich. Darin soll möglichst präzise umschrieben werden, auf welchem Weg die Lösungen für die noch offenen Fragen erarbeitet werden oder wie die Zielerreichung überprüft werden soll (zum Beispiel Beizug eines allseits anerkannten Büros für eine Begleitplanung oder eine periodische Erfolgskontrolle). Auch hier ist die Finanzierungsfrage möglichst bereits im Voraus zu regeln.
- Einsichts- und Kontrollrechte Bei komplexen Vorhaben kommen als geeignete vertrauensbildende Massnahmen manchmal auch Vereinbarungen über Akteneinsichtsrechte oder Rechte auf Zugang und Kontrollen für die Drittparteien bzw. allenfalls auch für die Behörden und Fachstellen in Frage, soweit solche Rechte ihnen nicht bereits gesetzlich zustehen. Auch die Einsetzung einer Monitoringkommission kann hilfreich sein.⁸⁴
- Mediationsklauseln Sicher ist es sinnvoll, nach einer gelungenen Verhandlung in der Vereinbarung festzuhalten, dass allfällige Differenzen über deren Interpretation und Vollzug möglichst auf dem Weg einer Mediation ausgeräumt werden sollen. Es sollte aber klar vereinbart werden, was gemeint ist: Wollen die Parteien einen rein freiwilligen Mediationsversuch, so soll dies klar so festgehalten werden. Wollen sie verbindlich regeln, dass vor der Beschreitung des Rechtswegs trotz der Freiwilligkeit der Mediation zumindest ein Mediationsversuch zwingend unternommen werden muss, bedarf dies einer speziellen Regelung.⁸⁵
- Schiedsklauseln Unter dem Gesichtspunkt effizienter und allenfalls auch speziell fachgerechter Streitentscheidung kann auch eine Schiedsklausel (Einzelschiedsrichter oder Schiedsgericht) nützlich sein. Der Weg an die staatlichen Gerichte wird damit stark eingeschränkt. Schiedsgerichte sind oft sehr teuer, weshalb solche Klauseln nur bei langfristigen und komplexen Vereinbarungen in Frage kommen dürften.
- Überbindungsklauseln Grossprojekte werden oft von Investoren realisiert, welche mit den späteren Nutzern nicht identisch sind, soweit die Investition nicht ohnehin zwecks späterem Verkauf an Dritte erfolgt. Zentral ist deshalb die Pflicht, die getroffene Vereinbarung – je nach ihrem konkreten Inhalt – an allfällige Rechtsnachfolger im Eigen-

⁸⁴ Vgl. auch Empfehlung 13.

⁸⁵ Die Frage der Rechtsnatur, der rechtlichen Tragweite und der Verbindlichkeit solcher Klauseln ist in der Rechtsprechung nicht abschliessend geklärt (vgl. dazu Eiholzer 1998, sowie den Entscheid des Zürcher Kassationsgerichts in ZR 99 [2000] Nr. 29).

tum und allenfalls auch in blosser Nutzung zu überbinden. Diese Klauseln sollten auch die Pflicht zur Weiterüberbindung enthalten. Zugleich muss der Fall geregelt werden, in dem die Überbindung aus irgendwelchen Gründen unterbleibt (zum Beispiel hinsichtlich der Haftung für eine allfällige Konventionalstrafe).

Bestimmungen zu den Rechtsmittelverfahren

Es versteht sich von selbst, dass alle an der Verhandlungslösung Beteiligten nicht Rechtsmittel gegen Verfügungen ergreifen sollen, welche diese Verhandlungslösung korrekt umsetzen. Erfahrungsgemäss sollte diese Verpflichtung gleichwohl in einer Vereinbarung ausdrücklich festgehalten werden.

Gegebenenfalls ist ausserdem auch festzuhalten, dass ein von einer Partei bereits eingereichtes Rechtsmittel zurückgezogen wird, sobald alle vereinbarten Bedingungen erfüllt sind und ein allenfalls notwendiger behördlicher Wiedererwägungsentscheid rechtskräftig wird.

Bei komplexen Vorhaben ist es vorstellbar, dass eine Verhandlungslösung von an der Verhandlung nicht beteiligten Dritten angefochten wird, wenn für ihre Umsetzung eine neue behördliche Bewilligung notwendig ist. Im Hinblick auf solche Fälle ist es sinnvoll, dass sich alle Verhandlungsparteien verpflichten, die Verhandlungslösung in einem solchen Rechtsmittelverfahren gemeinsam zu verteidigen. Die Verhandlungspartei, welche das Vorhaben realisieren will, ist ohnehin Partei des Rechtsmittelverfahrens. Die anderen Verhandlungsparteien haben durch den erfolgten Vertragsabschluss in der Regel ein verfahrensrechtlich genügend ausgewiesenes Interesse, um sich in solchen Verfahren im «beiladen» zu lassen und so am Verfahren teilnehmen zu können.⁸⁶ Eine solche ausdrückliche Verpflichtung zur aktiven Verteidigung einer Verhandlungslösung soll verhindern, dass eine Partei in einer Art «unheiligen Allianz» mit einem Dritten, der die Verhandlungslösung zu Fall bringen will, gemeinsame Sache macht und sich so durch die Hintertür wieder von der Verhandlungslösung verabschiedet.⁸⁷

Vereinbarungen zur Wirkungskontrolle

Die Vereinbarung von Wirkungskontrollen nach Abschluss der Verhandlungen erhöht die Glaubwürdigkeit zugesicherter Massnahmen. Dies erleichtert oft den Abschluss der Verhandlungen. Verhandlungslösungen die nicht oder nicht richtig umgesetzt werden, zerstören hingegen Vertrauen und schaffen auf diese Weise Probleme für spätere Verhandlungen in vergleichbaren Fällen.

Bei den Wirkungskontrollen sollte namentlich geregelt werden:

- Was ist zu kontrollieren? (Präzise Umschreibung der zu kontrollierenden Massnahme(n) und der entsprechenden Wirkungsindikatoren)
- Mit welchen Mitteln erfolgt die Kontrolle? (Erfassungs- und Messgeräte, Auswertungsdokumentation, Zugangsberechtigungen für Besichtigungen vor Ort usw.)
- Mit welcher Intensität erfolgt die Kontrolle? (Lückenlose Überwachung oder blosse Stichproben, Häufigkeit der Stichproben, usw.)

⁸⁶ Vgl. zur «Beiladung» Häner 2000: 165 ff.

⁸⁷ Diese Problematik zeigt allerdings auch, wie wichtig es ist, möglichst alle potenziellen Parteien in eine Verhandlungslösung einzubinden; vgl. Empfehlung 4.

- Wer ist für die Kontrollen verantwortlich? (Die Projektträgerschaft selber, die Vollzugsbehörden, beigezogene Experten, eine gemischte Monitoring-Kommission usw.)
- Dauer der Wirkungskontrolle? (Genügt eine einmalige Kontrolle nach der Inbetriebnahme des Vorhabens oder ist die Kontrolle während der gesamten Betriebsdauer bzw. allenfalls Vereinbarungsdauer notwendig?)
- Welche Informations- und Einsichtsrechte haben die übrigen beteiligten Akteure?
- Ist auch die Öffentlichkeit über die Wirkungskontrolle zu informieren? Wenn ja, in welcher Form?⁸⁸
- Was sind die Folgen der Nichteinhaltung der vereinbarten Massnahmen?

1.7 Kosten und Entschädigungen⁸⁹

(Empfehlung 14)

Die französische «Charte de la concertation» sieht eine generelle Übernahme der Finanzierung der Verhandlung durch die Projektträgerschaft vor.⁹⁰ Auch bei Verhandlungen in privatrechtlichen Bausachen ist diese Lösung durchaus üblich. Sie soll jedoch nicht einfach generell zur Empfehlung erhoben werden, sondern den konkreten Umständen des Einzelfalls sowie den Möglichkeiten und Funktionen der beteiligten Akteurinnen und Akteure Rechnung tragen.

Bei publikumsintensiven Anlagen spart zum Beispiel die ökologisch erwünschte Reduktion der Parkplatzzahl⁹¹ Investitionskosten, die ökologisch ebenfalls erwünschte Parkplatzbewirtschaftung⁹² generiert zusätzliche Erträge und die verbesserte Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln⁹³ bringt zusätzliche Kunden, sodass insgesamt die von den Investoren wegen solchen Massnahmen befürchteten Mindereinnahmen manchmal mehr als kompensiert werden.

Die Kosten erstinstanzlicher Plangenehmigungs- und Baubewilligungsverfahren gehen grundsätzlich zulasten der Projektträgerschaft. Einzelne Verfahrensordnungen sehen im erstinstanzlichen Verfahren formelle Entscheide über Einsprachen vor, bei denen die Kosten entsprechend dem Obsiegen und Unterliegen auferlegt werden. Parteienschädigungen sind im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren in der Regel nicht vorgesehen. In anschliessenden Rechtsmittelverfahren werden die Kosten in der Regel nach dem Obsiegen und Unterliegen auf die Parteien verteilt. Entsprechend dem Obsiegen und Unterliegen wird in der Regel auch eine – allenfalls reduzierte – Parteienschädigung zugesprochen. Das Bundesgericht auferlegt den Umweltverbänden in der Regel auch beim Unterliegen praxisgemäss keine

⁸⁸ Vgl. dazu auch Art. 6 und 47 des Umweltschutzgesetzes (USG).

⁸⁹ Vgl. dazu Pfisterer 2002: 265 ff., Abschnitt 5.5.

⁹⁰ Vgl. Flückiger/Morand/Tanquerel 2000: 289 f., insbesondere Art. 8.

⁹¹ BGE 124 II 272.

⁹² BGE 125 II 129.

⁹³ BGE vom 5.9.2001 in URP 2001 S. 1061, BGE vom 14.2.2002 in URP 2002 S. 441.

Kosten, dispensiert sie aber nicht von der Zahlung von Parteientschädigungen. Ziel von Verhandlungen sollten Lösungen sein, bei denen alle Beteiligten etwas gewinnen und möglichst wenig verlieren. Der Versuch, die gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsregelungen sinngemäss auf Verhandlungslösungen zu übertragen, wäre deshalb konstruktiven Lösungen in der Regel abträglich, müsste doch die endlich gefundene Lösung daraufhin untersucht werden, inwiefern sich jede Partei – gemessen an ihren ursprünglichen Vorstellungen – durchgesetzt hat bzw. unterlegen ist. Positionale Denkweisen würden verstärkt und Verhandlungsspielräume unnötig eingeengt⁹⁴.

1.8 Haftungsfragen bei Verhandlungen

Wer sich auf Verhandlungen einlässt, muss diese nach dem Grundsatz von Treu und Glauben⁹⁵ redlich und loyal führen. Verletzt eine Partei die durch den Eintritt in ein Verhandlungsverhältnis entstandenen Sorgfaltspflichten schuldhaft, so haftet sie der Gegenpartei für adäquat verursachte Schäden, die aus ihrem Verhalten entstehen (vorvertragliche Haftung, sogenannte «culpa in contrahendo»⁹⁶).⁹⁷

Im vorliegenden Zusammenhang können insbesondere folgende Fälle der vorvertraglichen Haftung relevant sein.

**Führung von
Verhandlungen
ohne Abschlusswille⁹⁸**

Eine culpa in contrahendo ist in solchen Fällen mit grosser Zurückhaltung anzunehmen. Die Abschlussfreiheit als Bestandteil der Vertragsfreiheit⁹⁹ im Sinne eines «Rechts zum Verhandlungsabbruch ohne Kostenfolge» darf durch die Annahme einer culpa in contrahendo nur in krassen Fällen faktisch eingeschränkt werden. Als Grundsatz muss gelten, dass jede Partei die begonnenen Verhandlungen jederzeit ohne Angabe von Gründen und ohne Kostenfolge abbrechen darf.¹⁰⁰ Im Verlauf von Vertragsverhandlungen wird der Abschlusswille – oft beider Parteien – gewissen

⁹⁴ Pfisterer 2002, plädiert in Fällen, in denen ein Verfahren von Behörden oder Dritten ausgelöst wird, für die grundsätzliche Unentgeltlichkeit von Konsens- und Mediationsverfahren und begründet dies mit den damit verbundenen Vorteilen für den Staat. In Fällen, in denen das Verfahren auf Gesuch eines öffentlichen oder privaten Projektträgers angehoben wurde, ist es nach Pfisterer angezeigt, diesen mit den Kosten des Konsens- oder Mediationsverfahrens zu belasten, weil er damit eine «privilegierte» Behandlung erfährt; Pfisterer fragt: «Warum soll es nicht auch kostenmässig zwei Wege geben, einen schnelleren, intensiveren, der mehr kostet („A-Post“) und den normalen zum tieferen Preis („B-Post“)?

⁹⁵ Art. 2 Abs. 1 ZGB.

⁹⁶ Die Haftung aus culpa in contrahendo setzt nicht voraus, dass der durch die Verhandlungen ins Auge gefasste Vertrag rechtsgültig zu Stande kommt.

⁹⁷ Vgl. dazu Bucher 1992, N 78 ff. zu Art. 1 OR, und Kramer/ Schmidlin 1986, Allgemeine Einleitung in das Schweizerische OR, N 132 ff. (mit weiteren Literaturhinweisen).

⁹⁸ Vgl. dazu das illustrative Beispiel in der Schweizerischen Juristen-Zeitung (SJZ) 86 (1990) S. 159 f. Nr. 34.

⁹⁹ Art. 19 OR, vgl. BGE 80 II 26 E. 5a S. 39.

¹⁰⁰ BGE 105 II 75 E. 2a S. 79 f.; Von Tuhr/Peter 1974: 193.

Schwankungen unterworfen sein, die aber zweifellos nicht mitteilungsbedürftig sind. Fehlt hingegen der Abschlusswille, so liegt eine culpa in contrahendo vor.¹⁰¹

**Haftung für vollmachtlose
Stellvertretung**

Verhandelt jemand ohne Ermächtigung bzw. ohne Vollmacht und wird die ausgehandelte Vereinbarung von der angeblich vertretenen Partei ausdrücklich oder stillschweigend abgelehnt, ist der vollmachtlose Stellvertreter schon von Gesetzes wegen schadenersatzpflichtig.¹⁰² Sind juristische Personen formell rechtsgültig vertreten, behalten sie aber intern die Zustimmung ihrer Organe vor, ohne dass dies für die anderen Verhandlungsparteien erkennbar ist oder ihnen rechtzeitig bekannt gegeben wird, haften sie aus culpa in contrahendo, wenn die ausgehandelte Vereinbarung von diesen Organen nicht genehmigt wird.¹⁰³

**Täuschung, falsche
Angaben und Verletzung
der Aufklärungspflicht**

Absichtliche Täuschung ist ein klarer Tatbestand der culpa in contrahendo.¹⁰⁴ Aber auch die Haftung für die – vertragslose – *Erteilung unrichtiger Auskünfte* ist von der herrschenden Lehre und Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt.¹⁰⁵

Können Umstände die Entscheidung einer Partei über den Vertragsschluss beeinflussen und sind diese der einen Partei bekannt, für die andere jedoch nicht erkennbar, so besteht auch eine *Aufklärungspflicht*. Deren – auch bloss fahrlässige – Verletzung ist eine culpa in contrahendo.¹⁰⁶ Auch wer einen erkannten Irrtum der Gegenpartei in Bezug auf einen Umstand, den er selber kennt oder kennen muss, nicht behebt, wird aus culpa in contrahendo verantwortlich.¹⁰⁷

Wer hingegen bei Vertragsverhandlungen nicht nach Irrtümern des Gegners forscht, die dieser bei gehöriger Aufmerksamkeit selber wahrnehmen könnte, handelt nicht gegen Treu und Glauben; culpa in contrahendo setzt voraus, dass der Gegenpartei etwas verschwiegen wird, das sie nicht kennt und nicht zu kennen verpflichtet ist.

¹⁰¹ Vgl. den in Fussnote 97 zitierten Entscheid. Dieser weist allerdings zu Recht auch auf die Beweisproblematik hin: Das Führen von Vertragsverhandlungen ohne wirklichen Abschlusswillen ist zwar ein geradezu beispielhafter Anwendungsfall der culpa in contrahendo. Die geschädigte Partei trägt jedoch die Beweislast. Die Frage des Abschlusswillens betrifft eine innere Tatsache, deren Nachweis schwierig ist. Für die Annahme eines fehlenden Abschlusswillens bedarf es eindeutiger Indizien. Es besteht die natürliche Vermutung, dass eine Partei, die Vertragsverhandlungen aufnimmt, am Verhandeln im Hinblick auf einen Vertragsabschluss interessiert ist. Allein aus dem Vertragsabbruch kann also nicht auf ein Verhandeln ohne wirklichen Abschlusswillen geschlossen werden.

¹⁰² Art. 39 Abs. 1 OR. Offen bleibt der Nachweis, dass der andere den Mangel der Vollmacht kannte oder hätte kennen sollen.

¹⁰³ BGE 105 II 75 E. 2b S. 80 f.: Es widerspricht Treu und Glauben, Verhandlungen unbekümmert um interne Befugnisse fortzuführen, das Zustandekommen des Vertrags dann aber an der Genehmigung durch den Hauptsitz scheitern zu lassen.

¹⁰⁴ Art. 28 und 31 Abs. 3 OR; Bucher 1992, N 80.

¹⁰⁵ Bucher 1992, N 84. Das Problem stellt sich vor allem dann, wenn wegen solchen falschen Auskünften ungünstige Verträge abgeschlossen werden, welche zu Schaden führen.

¹⁰⁶ Bucher 1992, N 86.

¹⁰⁷ BGE 92 II 328 E. 3b S. 333 f.

Niemand ist gehalten, im Interesse des Gegners umsichtiger zu sein, als dieser ist und sein kann.¹⁰⁸

Formvorschriften

Eine Vertragspartei, die sich auf die Formungültigkeit eines Vertrags beruft, muss der Gegenpartei aus culpa in contrahendo Schadenersatz leisten, wenn sie ihr entweder falsche Angaben über die gesetzlich notwendige Form gemacht hat¹⁰⁹ oder einen bestehenden Irrtum der Gegenpartei über die notwendige Form nicht aufgeklärt hat¹¹⁰ oder die Gegenpartei zum Abschluss eines formungültigen Vertrags drängte, obwohl diese die Form einhalten wollte.¹¹¹ Ein Anspruch aus culpa in contrahendo ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Ungültigkeit des Vertrags wegen Formmangels gleichermassen auf die Nachlässigkeit der einen wie der anderen Partei zurückzuführen ist.¹¹²

¹⁰⁸ BGE 102 II 81 E. 2 S. 84.

¹⁰⁹ Eine Form der Täuschung.

¹¹⁰ Sofern die Voraussetzungen für eine Aufklärungspflicht gegeben waren.

¹¹¹ Ruedin/Christen 1996: 48 f.

¹¹² BGE 106 II 36 E. 5 S. 41 f.

2 Politikanalytische Erläuterungen zu Verhandlungsprozessen

2.1 Fragestellung, Definitionen und Hinweise zum Stand der Literatur

Positionierung von
Verhandlungslösungen im
Politikzyklus

Die Verhandlungsempfehlungen beziehen sich auf die Phase der Politikumsetzung (und nicht auf diejenige der Politikprogrammierung). Dies beginnt mit der Erstellung eventueller Aktionspläne und findet in der Produktion individuell-konkreter Politik-Outputs (= Verfügungen) ihren Abschluss. Die Politikanalyse macht dabei keinen Unterschied zwischen erstinstanzlichen Verwaltungs- und letztinstanzlichen Gerichtsentscheidungen. Das Weiterziehen von Verfügungen an Gerichte stellt danach nichts anderes als eine zeitliche Verlängerung des Output-Produktionsprozesses dar, in deren Verlauf sich die Spielregeln (teilweise) ändern. Diese Änderungen betreffen vornehmlich ihren ansteigenden Verrechtlichungsgrad, der allerdings insgesamt höher ist als etwa derjenige der Regeln zur Produktion der vorgelagerten Aktionspläne oder der Verwaltungsprogramme im Sinne von Gesetzen (Regeln zum Gesetzgebungsverfahren). Während im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren die in dieser Studie interessierende Verhandlungen noch relativ offen geführt werden können, werden die Spielregeln im streitigen Verwaltungsverfahren bzw. im Verwaltungsgerichtsverfahren zunehmend strenger und formalisierter; sie stehen ausserdem immer weniger zur Disposition der verhandelnden Akteure, weil sie als – vorgegebene – Institutionen den Prozess (ähnlich wie im Zivilprozess) orchestrieren und dominieren.

Verhandlungsprozesse im Sinne der hier vorgeschlagenen «Empfehlungen» siedeln sich im Mittelfeld dieser beiden, unterschiedlich formalisierten und freien Akteurevereinbarungen in unterschiedlichem Ausmass zugänglichen Institutionstypen an: Sie können die (wenigen), im Interesse von Rechtsschutz und Verfahrensökonomie erstellten generellen Regeln im ansonsten recht freien Verwaltungsverfahren nicht durch freie Abmachung umgehen, bieten den Akteuren aber umgekehrt grössere Spielräume für solche Vereinbarungen an als die im streitigen Verwaltungs(gerichts)verfahren gültigen Regeln. Darin liegt ihre von der Literatur immer wieder unterstrichene «Alternativität»¹¹³, die gleichzeitig Chance und Risiko ist. Denn Akteursvereinbarungen über Verhandlungsprozesse stellen nichts anderes dar als akteurgenerierte und damit neue Spielregeln, deren Robustheit erheblich geringer ist als jene teilweise jahrhundertealter Regelwerke, die in gerichtlichen Verfahren zu Anwendung gelangen. Die hier diskutierten «alternativen» Streitbeilegungsverfahren haben nämlich in Tat und Wahrheit zweierlei zu schaffen: Sie müssen einen substantiellen Output im Sinne einer Konfliktlösung produzieren, gleichzeitig aber auch das zu dessen Produktion notwendige institutionelle Gerüst («institutional design») montieren, interpretieren und für alle Beteiligten befriedigend respektieren.

Die Formulierung von Empfehlungen für den Aufbau solcher institutioneller Gerüste kann daher auch nicht mehr sein als eine Checkliste für jene, üblicherweise durch Abmachungen zu regelnden Gegenstände, über die die Akteure Konsens

¹¹³ Alternative Dispute Resolution (ADR).

erzielen müssen, wenn sie das übliche Verfahren bewusst nicht anwenden wollen. Hier kommt denn auch die einfache politikanalytische Einsicht zum Tragen, dass die institutionellen Produktionsbedingungen für das inhaltliche Ergebnis der unter ihrer Regie produzierten Politik-Outputs von grosser Bedeutung sind. Es geht nicht um «blosse formale» Verfahrensregeln, sondern um diejenigen Spielregeln, die den Umgang der einzelnen Akteure mit ihren Ressourcen und die Vorhersehbarkeit der aus dem Ressourceneinsatz erzielbaren Ergebnisse regulieren. Daher darf nicht unterschätzt werden, dass diese Spielregeln für den einen oder den anderen Akteur «unangemessen», falsch, ja sogar ebenso nachteilig sein können, wie die erprobten, nicht alternativen und als Vorgabe implizit akzeptierten Regeln des Rechtsstreites vor einem Gericht. Diese unter Umständen risikoreiche Wahl muss sich durch besonders attraktive, im ordentlichen Verfahren nicht erzielbare und von allen an den Verhandlungen beteiligten Akteuren erwartbare substantielle Lösungen rechtfertigen lassen. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass auch der normale Rechtsweg durch das vergleichsweise noch recht junge Beschwerderecht der Verbände in der Praxis etliche Neuerungen erfahren hat, die stellenweise ebenfalls zu Unsicherheiten geführt haben.

Grundsätze

Verhandeln heisst tätig werden (ver-handeln). Der lateinische Stamm des Wortes «*négociier*» (*negotium*) widerspiegelt diese Handlungskomponente eindrücklich (*neg-otium* = nicht nichts tun). Die an solchen Handlungen beteiligten Personen sind die Akteure, die miteinander in Austauschbeziehungen stehen. Denn ein Akteur allein kann nicht verhandeln. Wo Austausch stattfindet, muss ein Tauschgegenstand und eine Finalität des Handelns vorhanden sein. Diese Letztere besteht in einem gemeinsamen Produkt, das entweder eine Lösung oder eine Nicht-Lösung eines den Akteuren trotz des Streits gemeinsamen Problems darstellt. Ohne Problem und die Absicht, dieses zu lösen, wird nicht verhandelt. Im Hinblick auf diese Lösung «handeln» die Akteure, indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen «in die Hand» nehmen und ihrem Gegenüber zum Tausch anbieten. Sie erwarten dabei, dass der Partner dasselbe tut. Nur unter diesen Bedingungen kommt es zum Ressourcentausch.

Verhandelnde Akteure können diese Erwartungen deshalb hegen, weil sie ihr Handeln zu Recht an institutionellen Vorgaben (= Institutionen) oder Regeln orientieren, die sie als «*cognitive, normative, regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour*» (Scott 1991: 33) anerkennen. Solche Regeln stabilisieren Erwartungshaltungen und ermöglichen auf diese Weise einem Akteur, aus Handlungen von heute Handlungsfolgen für die Zukunft zu antizipieren. Die hier interessierenden Institutionen regeln das Zusammenwirken unter den Akteuren, indem sie diesen Letzteren die besagten Ressourcen legitimerweise in die Hand zu nehmen und zu nutzen erlauben und die Art des «Ver-Handelns» regeln.

Ver-handelt wird in dem eingangs skizzierten iterativen Aushandlungsprozess von Spielregeln und von meist sequentiell erarbeiteten substantiellen (Zwischen)Entscheidungen über anstehende Konfliktgegenstände. Verhandeln heisst in diesem

Zusammenhang Ressourceneinsatz seitens der beteiligten Akteure, die aus diesen, anfänglich jedem einzelnen gehörenden Ressourcen ein gesellschaftliches Konstrukt aufbauen, dessen neuer Eigner das beteiligte Akteurkollektiv ist. Aus Privateigentum entsteht dadurch unteilbares *Kollektiveigentum*, dessen strukturierendes Gebälk die gemeinsam errichteten Spielregeln bilden, während der Inhalt die materiellen Lösungen beinhaltet. Dies bedeutet unter anderem, dass die substantielle Problemlösung auch nach dem Prozess nicht ohne die darin eingebauten Spielregeln existieren kann. Bildhaft gesprochen sind die Spielregeln eben nicht ein nach erfolgtem Bau abtragbares Baugerüst, sondern sie sind als tragende Bauelemente selbst Gegenstand des errichteten Gebäudes. Konkret äussert sich dieser Umstand etwa darin, dass auf diese Regeln zurückgegriffen werden muss, wenn es darum geht, trotz allen Konkretisierungsbemühungen auch in schriftlich festgehaltenen Verhandlungsergebnissen unklar gebliebene Formulierungen im gegenseitigen Einverständnis zu interpretieren. Die zweidimensionale sprachliche Festschreibung von Verhandlungsergebnissen gibt lediglich die Baupläne wieder, nicht aber das errichtete Gebäude selbst.

In diesem Sinne diskutieren wir in diesem Kapitel nach einem Blick auf die politikwissenschaftliche Literatur einige Aspekte dieser drei politikanalytischen Grunddimensionen Akteure, Ressourcen und Institutionen am Beispiel der in diesem Fachbericht zur Diskussion stehenden Verhandlungslösungen.

Zur politikwissenschaftlichen Literatur

Es gibt mittlerweile eine kaum noch überschaubare sozialwissenschaftliche Literatur zur Lösung von Konflikten durch Verhandlungen¹¹⁴. Diese befasst sich insbesondere auch mit Umweltkonflikten¹¹⁵. Sie beschreibt u.a. netzwerkartige Strukturen (zwischen Markt und Staat), die für Verhandlungslösungen besonders geeignete Bedingungen schaffen sollen¹¹⁶. Das – mittlerweile wohl geflügelte – Wort vom «Verhandeln im Schatten der Hierarchie»¹¹⁷ ist geradezu zum Markenzeichen für Konfliktlösungsprozesse geworden, die nicht über hierarchischen Steuerung, sondern über kooperative Verhandlungsprozesse erfolgen, in denen die Akteure aber (jederzeit) die Möglichkeit haben, auf hierarchische und damit gerichtliche Problemlösungsprozesse umzusteigen. Kooperative (im Gegensatz zu kompetitiven) Akteurstrategien, die als Voraussetzung für den Erfolg solcher Verfahren genannt werden, zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie systematisch nach einem für alle Beteiligten akzeptablen Kompromiss suchen¹¹⁸. Dieser soll jedem Beteiligten mehr

¹¹⁴ Vgl. die Literaturliste einiger jüngst erschienenen Publikationen Dziedzicki 2001: 411 ff.; Pfisterer 2002: 296 ff.; Knoepfel et al. 1997: 75 ff.; Fisher/Ury 2001: 250 ff.

¹¹⁵ Fietkau/Weidner 1998: 329 ff.; Dziedzicki 2001: 70 ff.

¹¹⁶ Kissling-Näf 1996: 265 ff.; Wälti 2001: 48 ff., Scharpf 1997.

¹¹⁷ Scharpf 1993: 145; 1997: 44. Alle drei Konfliktlösungsgruppen des damaligen EVED (heute: UVEK) befassten sich mit Umweltfragen. Vgl. Knoepfel et al. 1997. Ferner etwa: BAPE 1994; Charlier 1999; Cormick 1980; Gaudin 1995; Mettan et al. 1992; Renn et al. 1995; Valluy 1996; Knoepfel 1995; Zillessen 1992; Weidner 1998; Susskind 1995; Renaud 1995; Rabe 1991; MEDIATOR GmbH 1996; Jansen 1997; Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann 1990; Dienel 1992; Cormick et al. 1996.

¹¹⁸ Wälti 2001: 63 ff. und dort verarbeitete Literatur, 174 ff.; Fietkau/Weidner 1998: 41 ff.; Dziedzicki 2001: 177 ff.

bringen («Win-win-Situationen»), als ein möglicherweise nicht vorhersehbares negatives Gerichtsurteil. Wer seiner Rechte sicher ist, wird auf hierarchische Verfahren setzen. Wer sich daran indessen in irgend einer Weise zu zweifeln veranlasst sieht, wird sich auf kooperative Verhandlungsprozesse einlassen, weil diese in jedem Falle mehr bringen, als ein (verlorener) Gerichtsprozess.

1997 haben wir im Zusammenhang mit der Konfliktlösungsgruppe den Stand des damaligen Wissens folgendermassen zusammengefasst:

- «Bezüglich der *Verfahrensgestaltung* erweist sich eine intensive Vorphase als wichtiger Erfolgsfaktor. Durch eine neutrale Person, die später nicht Moderator/Mediator sein muss, sollten mit allen relevanten Gruppen deren innere Bereitschaft zu Kompromissverhandlungen und ihre eigentlichen Verhandlungsspielräume geprüft werden. Alle Gruppen sollten sich vorab die sogenannte BATNA-Frage stellen: ob es für sie geeignetere Alternativen gibt (Best Alternative to a Negotiated Agreement). Des weiteren sind vorab die Rahmenregeln und Meilensteine des Verfahrens abzustecken; eine spezifische «Geschäftsordnung» wird dann mit Verfahrensbeginn festgelegt. Sie sollte für nicht antizipierte Entwicklungen offen sein, auch insgesamt braucht es ein Set verbindlicher Grundregeln und Zielstellungen.
- In Verfahren mit grösserer Beteiligenzahl erweist sich eine *unabhängige Person* zur Verfahrensdurchführung als erfolgssteigernd. Diese Person kann je nach Fallkomplexität und Teilnehmerwünschen überwiegend administrativ-technische (Faszilitator) Funktionen erfüllen, eher passiv den Verfahrensablauf unterstützen (Moderator) oder aktiv das Verfahren mitgestalten (Mediator). Sie sollte neutral sein, soziale und kommunikative Kompetenz haben sowie sich fallbezogenes Grundwissen aneignen. In komplexen und konflikthaften Fällen erweist sich ein professioneller Mediator als besonders wirksam. Ob er/sie einen eher prozess- oder effektorientierten Verhandlungsstil hat, übt relativ wenig Einfluss aus; aus der Mehrzahl untersuchter Verfahren lässt sich jedoch schliessen, dass die Teilnehmer grossen Wert auf stringente und effiziente sowie faire Verhandlungsführung legen, zeitaufwendiges «Kommunikationsbrimborium» ist weniger erwünscht.
- Bezüglich der *Beteiligtauswahl* sollten alle potentiell relevanten Gruppen angesprochen werden; die bewusste Ausklammerung «problematischer Gruppen» erzeugt grosse Umfeld-, Implementations- und Legitimationsprobleme. Der «Verhandlungskern» sollte eine Anzahl von 25 Personen nicht überschreiten; durch Verfahrensdifferenzierung (Arbeitsgruppen, Entscheidungsgremien, Plenum etc.) lassen sich insgesamt mehr Beteiligte einbinden, ohne das Verfahren unübersichtlich und ungestaltbar zu machen. Die für den Fall zentralen Akteure (stakeholder, target groups) sollten teilnehmen; stellen sich aus deren Sicht (rechtliche etc.) Probleme, können sie einen Sonderstatus (z.B. Konsulenten, Beobachter) erhalten. Der breite Einbezug dieser Gruppen vermindert negative Kontextinterventionen und verstärkt die Realisierungsmöglichkeit erzielter Vereinbarungen. Die Beteiligten sollten anerkannte Repräsentanten ihrer Organisationen und von ihnen mit adäquaten Kompetenzen ausgestattet sein.

- Je nach *Konflikttypus* variiert das Erfolgspotential. Räumlich überschaubare Standortkonflikte sind leichter zu lösen als Policy-Konflikte (zu überregionalen/nationalen Richtungsentscheidungen), Interessenkonflikte leichter als Wertkonflikte. Gleichwohl: Durch entsprechende Verfahrensgestaltung und insbesondere eine adäquate Verkopplung mit «Normalverfahren» sind Policy-Konflikte ebenfalls konsensual regelbar; selbst sogenannte Wertkonflikte können durch Partialisierung (schrittweise Bearbeitung von Teilaspekten unter verschiedenen Zielsetzungen) verhandelbar gemacht werden.
- *Machtasymmetrien*, die durch gesellschaftliche Strukturen vorgegeben sind, lassen sich in Konsensverfahren nicht auflösen. Es kann aber verfahrensmässige Chancengleichheit weitgehend erzielt werden durch besondere Unterstützung (Schulung, Ressourcenbereitstellung etc.) von «schwächeren Gruppen». Es ist besondere Aufgabe eines Moderators/Mediators, die legitimen Bedürfnisse dieser Gruppen im Verfahren zu schützen und zu stützen. Die Gruppen sollten ein ausreichendes Mass an Tauschmacht («Spiesse») haben, um als Verhandlungspartner ernstgenommen zu werden. Schliesslich zeigt sich, dass Manipulationstechniken üblicher Art im Verfahrensverlauf meist erkannt und neutralisiert werden.
- Dem Verfahren werden gegenüber «Normalverfahren» erhebliche *Vorteile* zugeschrieben. Hier werden oftmals zu hohe Erwartungen geweckt, die den Prozess später behindern und zu Frustrationen führen können. Eine Kosten- und Zeiteffizienzsteigerung im engen Sinne ist selten nachweisbar, aber dafür im Vergleich zu anderen Verfahren grössere Ergebnisakzeptanz (und damit -stabilität), Demokratiegewinne, Innovationssteigerung, Überwindung bestehender Interessenbarrieren, Förderung gesellschaftlicher Netzwerkbildung mit späterem Mobilisierungspotential für ähnliche Fälle (soziales Lernen) und Rationalitätssteigerung in der Sache. Insgesamt kann die politische Integrationsfähigkeit erhöht werden.
- Mit wenigen Ausnahmen (z.B. bei Einzelakteuren mit besonderen Rechtstiteln) sind die Teilnehmer Delegierte von Gruppen und Organisationen. Sie erhalten aus ihrem «Hinterland» (Mutterinstitution) Direktiven und müssen ihrerseits kontinuierlich Prozessergebnisse vermitteln. Diese Interaktionen müssen systematisch gestaltet werden, so dass im Verfahren jeweils Klarheit besteht, ob erreichte Schritte auch vom «Hinterland» gebilligt werden. Das festzustellen, ist eine wichtige Moderator-/Mediatoraufgabe. Besonders in den USA sind hierzu Regeln erarbeitet worden, die die Hinterlandeinbindung stützen.
- Durch die Verfahren werden nur selten Gesamtkonsense erzielt. Übliche *Ergebnisse* sind Teilkonsense und Kompromisse zu einzelnen Bereichen. Strittig gebliebene Themen werden manchmal an «Normalverfahren», d.h. meist an Mehrheitsentscheidungen zurückgegeben. Aber auch erzielte Klarheit darüber, was der eigentliche Restdissens ist, erweist sich für spätere Entscheidungen zuständiger Gremien als hilfreich. Selbst Verfahren ohne eigentliches konsensuales Ergebnis können unter demokratietheoretischen und Rationalitätssteigerungsgesichtspunkten positive Wirkung haben. Im allgemeinen gibt es erhebliche Varianzen in der Ergebnisbeurteilung aus subjektiver und objektiver Sicht. Hierbei sind besonders von Aussenevaluatoren die Evaluationskriterien sichtbar zu ma-

chen. In der Realität finden auch strittige Ergebnisse ein beachtliches Akzeptanzpotential, wenn der Verfahrensablauf als fair empfunden wurde.

- In nahezu allen Verfahren spielen *Kontexteinflüsse* der verschiedensten Art (politische, rechtliche Entscheidungen; internationale Ereignisse; Umweltkatastrophen etc.) eine wichtige Rolle. Kontextgruppen und -prozesse sind deshalb so weit wie möglich durch Verfahrensvorkehrungen (Kontaktherstellung, Vereinbarungen, Netzwerkbildung, Koordinationsgremien etc.) zu berücksichtigen. Das ist in horizontal und vertikal fragmentierten Systemen (z.B. Föderalismus) schwieriger als in zentralisierten Systemen. Manchmal sind Verfahren auch exogen überkonditioniert, d.h. sie sind weitgehend von den Vorgängen ausserhalb (z.B. politische Wahlen, Wechsel in Führungspositionen, ökonomische Konjunkturschwankungen) bestimmt. Etliche möglicherweise negativ intervenierende Kontextentwicklungen lassen sich jedoch durch entsprechende Koordinationsvorkehrungen vermeiden. In korporatistisch strukturierten Systemen fällt das prinzipiell leichter aufgrund bestehender gut organisierter Willensbildungs-/Entscheidungsmechanismen zwischen «Grossakteursgruppen»; aber auch in solchen Systemen können quasi-antagonistische Binnenkonflikte struktureller Art (z.B. Sicherung etablierter politischer Autonomieräume durch Staatsglieder) die eigentlich vorhandenen Konsensmechanismen überlagern und im speziellen Problemfall zu einer Konfrontationsstrategie führen¹¹⁹.

Interessante Empfehlungen haben auch die Canadian Round Tables gemacht, die Fietkau im Leitfaden zur Umweltmediation veröffentlicht hat¹²⁰:

**Empfehlungen der
Canadian Round Tables**

«1. Zielordnung

Die Verfahrensbeteiligten brauchen einen Grund um teilzunehmen.

Alle Beteiligten sollten der Ansicht sein, dass ein Konsensprozess für sie günstig ist. Diese Überzeugung muss auf einer realistischen Einschätzung des Verfahrens und der Verfahrensalternativen basieren.

2. Einbinden, nicht eingrenzen

Alle Gruppen, die durch die Problemlage betroffen sind, sollten in den Konsensprozess eingebunden werden. Es sollte viel Sorgfalt auf die Auswahl der Verfahrensbeteiligten gelegt werden. Die betroffenen Gruppen sollten ihre Repräsentanten selbst, nach eigenen Mechanismen bestimmen können. Entscheidungsträger sollten einbezogen werden.

¹¹⁹ Knoepfel et al 1997: 6 ff.

¹²⁰ Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 8, Berlin: WZB, 1994, S. 52 ff.

3. Freiwilligkeit der Teilnahme

Alle Beteiligten nehmen freiwillig an dem Konsensverfahren teil.

Die Stärke des Konsensprozesses basiert auf der Freiwilligkeit der Teilnahme. Den Beteiligten muss klar sein, dass die Teilnahme an einem Konsensverfahren mit Arbeit und Zeitaufwand verbunden ist. Wenn ein Teilnehmer (Gruppe) das Verfahren verlässt, müssen die Beteiligten entscheiden, ob noch alle relevanten Interessen vertreten sind. Wenn die Konsensbemühungen scheitern, sind alle Beteiligten frei, andere Wege zu gehen.

4. Eigene Prozessgestaltung

Die Beteiligten entscheiden über die Gestaltung des Konsensprozesses. Die Prozessgestaltung ist eine Aufgabe Aller und darf nicht von einer Seite allein vorgenommen werden. Es ist wichtig, sich am Anfang ausreichend Zeit zu nehmen, für eine

- Definition des Problembereichs,
- Klärung, welche Art von Konsensbildung für welches Teilproblem geeignet ist,
- Festlegen von Verantwortlichkeiten und Rollen für jeden Einzelnen,
- Bestimmung der Grundregeln der Zusammenarbeit.

5. Flexibilität

Man kann nicht alles, was in dem Prozess passieren kann, vorhersehen.

Flexibilität muss im Prozess möglich sein. Hierzu ist es erforderlich, Lernmöglichkeiten (Rückkoppelungen) zu ermöglichen. Die eingangs festgelegten Verfahrensregeln müssen modifizierbar bleiben und im Verfahren überprüft werden.

6. Chancengleichheit

Alle Beteiligten haben gleichen Informationszugang und die gleichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Verfahren. Nicht alle Beteiligten sind auf einen solchen Konsensprozess hinreichend vorbereitet oder ausgestattet. Zur Herstellung von Chancengleichheit müssen hier Ressourcen bereitgestellt werden.

7. Respekt vor anderen Interessen

Unterschiedliche Wertvorstellungen, Interessen und Wissensstände müssen im Verfahren wechselseitig akzeptiert werden. Ein Konsensprozess erfordert ein besseres wechselseitiges Verstehen. Andere Sichtweisen sind die Basis für tragfähige kreative Lösungen. Konsenssuche erfordert das Suchen nach gemeinsamen Interessen bei unterschiedlichen Wertvorstellungen.

8. *Verantwortlichkeit*

Die Beteiligten haben eine doppelte Verantwortung. Sie sind der Gruppierung, die sie vertreten, und dem Prozess, den sie selbst gewählt haben. gleichermaßen verantwortlich.

Es ist wichtig, dass sich die Verfahrensbeteiligten deutlich für die Interessen ihrer Gruppe einsetzen. Es muss ausreichend die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich alle mit den Gruppen, die sie vertreten, rückkoppeln können. In dem Fall, dass der Konflikt von öffentlichem Interesse ist, muss die Öffentlichkeit über den Fortgang der Konsensbildung informiert werden.

9. *Zeitliche Begrenzung*

Realistische Zeitperspektiven sind erforderlich.

Für den Gesamtprozess, aber auch für Teilschritte ist eine Zeitplanung wichtig, an der dann der Fortgang des Konsensbildungsprozesses auch abgelesen werden kann. Die Planung muss jedoch flexibel bleiben.

10. *Implementation*

Übereinkünfte über die Umsetzung und deren Kontrolle stellen einen wichtigen Bestandteil jeder Vereinbarung dar. Gegebenenfalls müssen hier diejenigen, die in der Umsetzungsphase förmlich entscheiden, in den Konsensbildungsprozess mit einbezogen werden.»

Die vorgelegten Verhandlungsempfehlungen versuchen, eigene praktische Erfahrungen und Erkenntnisse in handlicher Form allgemein zugänglich zu machen und zugleich die wichtigsten Erkenntnisse dieser sozialwissenschaftlichen Literatur zu Konfliktlösungen durch Verhandlungen und die darin referierten Praxiserfahrungen in allseits verständliche Sprache zu fassen. Die «Charte de la concertation», die ihrerseits weitgehend aufgrund von Ergebnissen eben dieser Konfliktforschung formuliert wurde¹²¹, lieferte hierzu wichtige Anregungen. Die trotz unterschiedlicher Nuancen in all diesen Empfehlungen weitgehend gleich formulierten Anforderungen beziehen sich auf

- mehr oder weniger verhandelbare Konfliktgegenstände («Interessen und interessenabgeleitete Positionen sind verhandelbar; Werthaltungen sind schwierig verhandelbar»);
- die Bestimmung der in die Verhandlungen einzubeziehenden Akteure («Das Nichtbeachten von möglicherweise wenig sichtbaren zentralen Akteuren, deren autonome Entscheidungen für die Lösung des Konfliktes relevant sind, führt regelmässig zum Misserfolg»);
- die Akteurkonstellationen (tripolar versus multipolar: «Eine allzu hohe Zahl von Akteuren kann zum Misserfolg führen»);

¹²¹ Dziedzicki 2001: 6ff., 263.

- die Stellvertretungsproblematik («unklare Verhandlungsmandate sind oft Ursachen für Misserfolge»);
- das gesellschaftliche und politische Umfeld von Verhandlungsprozessen («Scharf beobachtete», unter hohem politischen (Erwartungs-)Druck stehende Verhandlungsprozesse scheitern eher als Prozesse, an die weniger hohe Erwartungen gestellt werden.) oder
- auf Anforderungen an die Akteure selbst und ihre mehr oder weniger intelligenten Verhandlungsschritte.

Schliesslich befasst sich die sozialwissenschaftliche Literatur mit situationspezifischen Typisierungen von Akteur- und Konfliktkonstellationen¹²², wie wir dies im folgenden Kapitel im Hinblick auf die besondere Fragestellung der hier diskutierten Verhandlungsempfehlungen ebenfalls tun.

Implizit oder explizit bestätigt diese Literatur unsere eingangs gemachte Feststellung, dass Alternative Konfliktlösungsverfahren zumindest *zweierlei* leisten müssen, nämlich die Produktion hinlänglich robuster institutioneller *Spielregeln* und die Erarbeitung einer *substantiellen Konfliktlösung*¹²³). Diese zwei von den Akteuren vor Ort herzustellenden Produkte bedingen sich gegenseitig. Dem Konfliktgegenstand nicht angemessene Spielregeln ermöglichen ebenso wenig eine befriedigende substantielle Lösung wie substantiell ungeeignete Konfliktgegenstände das Erstellen geeigneter Spielregeln.

Wir wiederholen deshalb, dass man auch in Anbetracht dieser Literaturlage die vorgelegten Empfehlungen lediglich als Checkliste jener Dimensionen ansehen kann, die die Akteure im Hinblick auf ein geeignetes Verfahren für die Lösung von über solche Verfahren gemeinhin als lösbar angesehenen Konfliktgegenständen vermutlich auf jeden Fall regeln müssen, um auch in ihrem Falle Aussicht auf Erfolg zu haben. Es wäre falsch und dem gegenwärtigen Stand der Literatur nicht angemessen, die Empfehlungen als inhaltlich feststehende Regeln aufzufassen, deren Einhaltung den Verhandlungserfolg garantierte. Solche Regeln können schon aus theoretischen Gründen nur für hierarchische Verfahren festgelegt werden, die definitionsgemäss zu Entweder-oder-Entscheidungen führen müssen.

2.2 Die Akteure

Für die Identifikation der an Umweltkonflikten beteiligten Akteure verwenden wir das bewährte Schema des politikkonstitutiven Akteurdreiecks (Abbildung 1).

¹²² Z.B. Dziedzicki 2001: 152 ff.; Fietkau/Weidner 1998: 62. Die Frage wird in den meisten der oben angesprochenen Schriften behandelt.

¹²³ Knoepfel et. al. 1997: 22 ff.; Wälti 2001: 56 ff. (Dimensions interactionnelles, structurelles et matérielles).

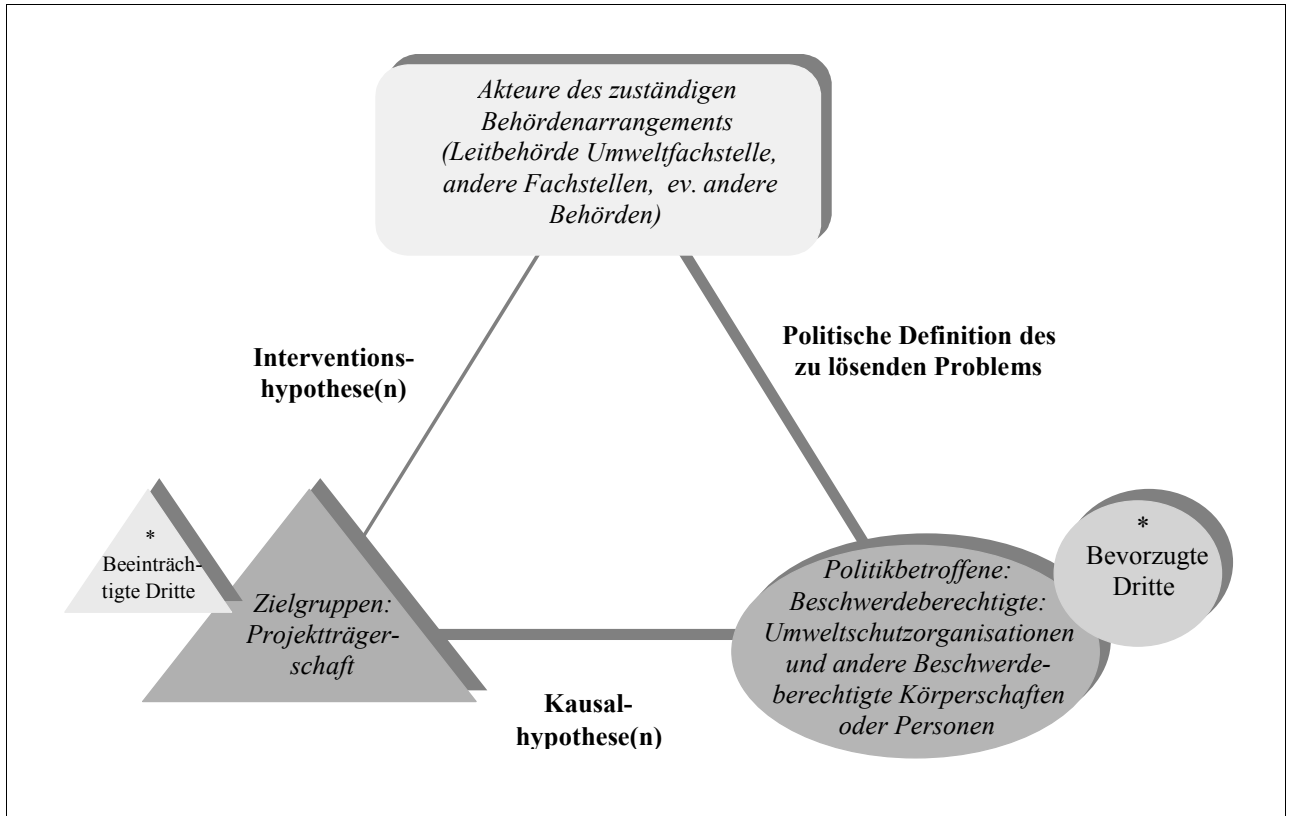


Abbildung 1: Das Akteurdreieck (am Beispiel von Nutzungspolitiken)

* Die Beeinträchtigung / Bevorzugung resultiert aus mehr oder weniger strengen Auflagen.

Quelle: Knoepfel, Larrue, Varone 2001: 70

Diese Dreiecksstruktur der Akteure kann in allen öffentlichen Politiken identifiziert werden. Sie ist ausserdem sowohl in der Programmformulierung als auch in der Politikumsetzung¹²⁴ mehr oder weniger deutlich zu erkennen. Dies liegt, wie man zeigen kann¹²⁵, in definitorischen Grundelementen öffentlicher Politiken selbst begründet. Denn diese bezeichnen ein gesellschaftliches Problem als öffentliches Problem, suchen nach verschiedenen dafür verantwortlichen gesellschaftlichen Akteuren (Zielgruppen), die sie schliesslich in Verantwortung ziehen, weil die Mehrheit der politikkonstitutiven Akteure ihr (zu veränderndes) Verhalten als für die Lösung des definierten Problems bedeutsam erachtet. Jede öffentliche Politik formuliert damit eine Hypothese über die für das Bestehen eines Problems verantwortlichen Zielgruppen (Kausalhypothese). In einem zweiten Schritt wird definiert, welche Verhaltensänderungen mit welchen Interventionsinstrumenten zu erwarten sind. Diese Verhaltensänderungen sollen durch bestimmte Interventionsmodi herbeigeführt werden, die auf Annahmen über die Steuerbarkeit dieser Zielgruppen basieren (Interventionshypothese). Vermutet wird, dass die angestrebten Verhal-

¹²⁴ Dies gilt auch für die beiden anderen Phasen der Problemdefinition bzw. der Politikevaluation.

¹²⁵ Knoepfel/Larrue/Varone 2001: 70.

tensänderungen das öffentliche Problem in der Weise lösen, dass die davon primär betroffenen Gruppen (Politikbetroffene) entlastet werden. Die Entlastung dieser Gruppen ist das eigentliche Ziel öffentlicher Politiken. Es geht in keinem Falle nur darum, die Zielgruppen zu «bestrafen», sondern diese im Interesse der Politikbetroffenen zur Verantwortung zu ziehen.

Diese einfache Grundmechanik wird in umweltpolitischen Genehmigungsverfahren für neue, umweltbelastende Aktivitäten genauso sichtbar wie in Verfahren zur Unterschutzstellung bestimmter Objekte etwa im Rahmen von Schutzbeschlüssen zur Umsetzung der NHG-Inventare nach Art. 18 ff. NHG oder nach Art. 24bis (Moorlandschaften):

- *Umweltrechtliche Genehmigungsverfahren (nach USG oder NHG)*: Als Leitbehörde figuriert in den weitaus meisten Fällen ein (kantonales) Raumplanungs- oder Infrastrukturamt oder eine kommunale Behörde. Diese sind durch mehr oder weniger klare Verfahrensregeln verpflichtet, den von der Projektträgerschaft eingereichten Antrag der Umweltfachstelle vorzulegen. Diese soll den Antrag ihrerseits an die verschiedenen, für die Umsetzung der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung zuständigen internen Fachstellen weiterleiten, die eingegangenen Anmerkungen zu einer je nach Kanton faktisch mehr oder weniger verbindlichen Stellungnahme bündeln und an die Leitbehörde zurück leiten. Das Bundesgericht betrachtet die Stellungnahme der Umweltfachstellen als «amtliche Expertise», von der die Leitbehörde nur aus triftigen Gründen abweichen darf¹²⁶. Diese Stellungnahmen werden in der Regel (mitunter in zusammengefasster Form) in den Text der Projektgenehmigung integriert und der Projektträgerschaft im Rahmen einer einzigen (Gesamt-)Verfügung eröffnet. Gegen diese Verfügung können Projektträgerschaft, Standortgemeinden, nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht legitimierte Dritte sowie Umweltschutzorganisationen Beschwerde führen, sofern es sich um bedeutsame (UVP-pflichtige) Projekte handelt oder um Bundesprojekte, die dem NHG unterstehen. In speziellen Fällen steht dieses Beschwerderecht auch den zuständigen Ämtern der Bundesverwaltung zu¹²⁷.
- Diese reale Akteurkonstellation widerspiegelt die der Umweltpolitik zugrundeliegende Dreiecksstruktur in optimaler Weise: Die Schutzpolitik will das öffentliche Problem zusätzlicher Umweltbelastungen dadurch lösen, dass sie als Zielgruppen die Projektträgerschaft identifiziert und diese nach Massgabe ihres Verwaltungsprogrammes (USG/NHG) zur Verantwortung zieht (Kausalhypothese). Die Kausalhypothese besteht in der Annahme, dass das zu erwartende Umwelt- oder Natur- bzw. Heimatschutzproblem dadurch befriedigend gelöst werden kann, dass das Verhalten der betroffenen Projektträger in geeigneter Weise gesteuert wird. Die Steuerung erfolgt über das regulative Instrument von Schutzauflagen (Ge- und Verbote), von denen angenommen wird, dass sie das Verhalten dieser Gruppe in der Weise zu beeinflussen vermag, dass bei den Politikbetroffenen (Anwohner, Einwohnerschaft und die natur- und landschafts-

¹²⁶ BGE 119 Ib, 254, 274.

¹²⁷ Vgl. dazu oben Kapitel 1, Abschnitte 1 und 3, sowie unten Kap. 3.

schutzvertretenden Umweltschutzorganisationen) befürchtete Umweltbelastungen nicht eintreffen (Interventionshypothese). Getreu den Regeln des Rechtsstaates müssen die der Projektträgerschaft gemachten Auflagen den im Verwaltungsprogramm formulierten Rechtsnormen (in der Sprache der Politikanalyse: operative Programmelemente) entsprechen. Genau diese Frage wird Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens sein. Bekanntlich ist diese Voraussetzung um so eher gegeben als

- die Umweltschutzfachstelle ihre Tätigkeit als amtliche Expertin möglichst unabhängig und vor allem frei von politischen Vorgaben ausüben kann,
 - die Leitbehörde die von der Umweltschutzfachstelle formulierten Auflagen tatsächlich in die Genehmigung integriert hat, und
 - die im öffentlichen Auflageverfahren und im Umweltverträglichkeitsbericht formulierten Massnahmen für zusätzliche Umweltentlastungen in der Genehmigung berücksichtigt sind.
- *Schutzbeschlüsse (nach NHG)*: Auch in diesen Verfahren wird die erwähnte Dreieckskonstellation sichtbar; sie erscheint hier indessen in einer anderen Spiegelung. Leitbehörde ist in der Regel die kantonale Umweltschutzfachstelle (Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz), die ihrerseits eine Mehrzahl anderer Fachstellen (Landwirtschaft, Tourismus, Hoch- und Tiefbau etc.) zu begrüssen hat und die deren Stellungnahmen bei der Formulierung des definitiven Beschlusses in mehr oder weniger ausgeprägtem Ausmass berücksichtigt. Am öffentlichen Auflage- und Einspracheverfahren beteiligen sich sowohl die in ihren Nutzungsrechten beeinträchtigten Zielgruppen (Grundeigentümer, andere an den betroffenen Flächen dinglich oder obligatorisch berechnigte LandnutzerInnen) und (nach NHG) wiederum die beschwerdeberechnigten Politikbetrochnigten (insbesondere: Umweltorganisationen).
 - Auch diese Dreieckskonstellation widerspiegelt die Grundmechanik der Schutzpolitik. Diese formuliert als öffentliches Problem die zunehmende Natur- und Landschaftszerstörung, die es einzugrenzen gilt, definiert als Zielgruppen die von der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechnigten Grundeigentümer und die anderen dinglich oder obligatorisch zur Landnutzung berechnigten Personen (Kausalhypothese) und verlangt von diesen auf dem Wege bestimmter Auflagen in den Schutzbeschlüssen Verhaltensänderungen. Diese werden zunächst in Form von generell-konkreten und anfechtbaren Schutzbeschlüssen formuliert; in einer zweiten Phase werden sie in eigentlichen Verwaltungsverfügungen oder Verwaltungsverträgen Auflagen (meist Nutzungsbeschränkungen) an die Zielgruppen verordnen. Die Schutzpolitik geht davon aus, dass dann, wenn die Nutzungsberechnigten ihr Nutzungsverhalten im Sinne dieser Auflagen ändern, das Ziel einer Eingrenzung der Natur- und Landschaftszerstörung erreicht werden kann (Interventionshypothese).

Auch in diesem Falle gilt, dass die Auflagen dann um so eher den in den Verwaltungsprogrammen formulierten Anforderungen entsprechen, wenn sich die Umweltschutzfachstelle gegen widerstrebende Interessen durchsetzen kann und die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes im vorangegangenen Einspracheverfahren tatkräftig durch Umweltorganisationen artikuliert werden. Im gegenteiligen Fall kommt es

zu Beschwerden seitens der dazu berechtigten Politikbetroffenen, die Korrekturen am Schutzbeschluss verlangen, weil sie der Meinung sind, dieser entspräche der gesetzlich geforderten Schutzanforderungen im Verwaltungsprogramm nicht.

Die politikanalytische Vollzugsforschung lehrt, dass die Dynamik der in dieser Dreiecksanordnung auftretenden Akteure in vielen Fällen durch das Auftreten von Drittakteuren mitbestimmt wird, die, obwohl formal ausserhalb des Dreiecks angesiedelt, jede seiner drei «Ecken» massgeblich stärken oder schwächen können. Es sind dies die in der Abbildung 6 als «benachteiligte» bzw. «bevorzugte» *Dritte* bezeichneten Akteursgruppen¹²⁸.

Unter den *benachteiligten* Drittbetroffenen figurieren bei konflikthaften *Genehmigungen* etwa das Baugewerbe (das ggf. nicht im erhofften Ausmass bauen kann), die potentiellen Infrastrukturanlagebenutzer, die (fiskalisch ggf. benachteiligten) Gemeinden, aber auch kommunale Behörden oder (bei vertikalisierten Konstellationen) eine Mehrzahl «benachteiligter» Kantons- oder Bundesbehörden (die nach der vorgeschlagenen Systematik in der oberen Ecke des Dreiecks figurieren). Bei Konflikten über *Schutzbeschlüsse* finden sich in dieser Gruppe der Benachteiligten das lokale Gewerbe, die Gemeinden (Fiskaleinnahmen), Bundes- und Kantonsbehörden der Wirtschaftsförderung oder Behörden spezieller Infrastrukturpolitiken. Unter den *bevorzugten* Drittbetroffenen findet man bei *Genehmigungsverfahren* ggf. Konkurrenten der (besonders getroffenen) Zielgruppen, Vertreter des lokalen Tourismus, die Nachbargemeinden oder Erholungssuchende aus nah und fern, aber auch Pächter, die als die bevorzugten Drittbetroffenen bei schutzorientierten Umweltkonflikten anzusehen sind. Eine besondere Bedeutung kommt den Akteuren des Ecobusiness zu, ohne deren aktive und massgebliche Unterstützung heute Umweltmassnahmen vielfach kaum mehr durchzusetzen wären und die auch ein pekuniäres Interesse an deren Durchsetzung haben. Diese Gruppe reicht von Ökobüros über das lokale Ökogewerbe (Gärtnereien, Biobauern etc.) bis hin zur Zementindustrie (ARA-Bau, Lärmschutzindustrie)¹²⁹.

Zu beachten ist, dass heute sowohl im Aktionsbereich der Zielgruppen als auch in jenem der beschriebenen Drittbetroffenen staatliche Förderpolitiken bestehen, die ihrerseits von mehr oder weniger umweltfreundlichen Akteuren der Staatsverwaltung betrieben werden. Diese Ausgangslage führt nicht selten zu widersprüchlichen Behördenentscheidungen¹³⁰. Auch diese (oft wegen des Glaubens an eine angeblich «einheitliche Staatsverwaltung» nicht direkt in Verhandlungen einbezogenen) staatlichen Akteure müssen bei der Festlegung des massgeblichen Akteurskreises für Konfliktlösungen durch Verhandlungen berücksichtigt werden¹³¹.

¹²⁸ Knoepfel/Larrue/Varone 2001: 62 ff.

¹²⁹ Knoepfel 1996: 336 ff.; Fietkau, Weidner 1998: 31.

¹³⁰ Beispiele: Agrar- und Umweltpolitik; Verkehrs- und Umweltpolitik 1996. Vgl. die in der Kasothek zitierten Fallstudienbände.

¹³¹ Vgl. unten Kapitel 3, Abschnitt 1.

Interessen und Allianzen

Aus den erwähnten Gründen lassen sich die Interessen und die daraus resultierenden, mehr oder weniger konfliktiven Positionen der Akteure in diesem Dreieck nicht ex ante definieren. Sie sind in jedem Falle nur in ihrer Bezogenheit auf die jeweiligen anderen beiden Akteure bestimmbar. Denn Verhandeln ist definitionsgemäss nicht Aktion, sondern Interaktion. Dementsprechend sollen im Folgenden für die interessierenden Fallkonstellationen idealtypisch die Interessen der drei Akteure im Bezug auf die jeweils anderen beiden Akteursgruppen aufgezeigt werden.

Zielgruppen
(Projekträgerschaft,
nutzungsberechtigte
Grundeigentümer)

Zwischen diesen Zielgruppen und der *Leitbehörde* besteht zunächst in jedem Falle ein mehr oder weniger ausgeprägter Interessengegensatz. Die Projekträgerschaft wird im Genehmigungsverfahren bestrebt sein, sich durch möglichst geringe behördliche Auflagen einen möglichst grossen Handlungsspielraum für spätere (möglichst autonome) Planungsentscheidungen zu sichern. Dies liegt in der einfachen Überlegung begründet, dass diese Gruppe Kosten sparen will. Dasselbe gilt für Landnutzer, die sich mit staatlichen Nutzungsbeschränkungen konfrontiert sehen.

In beiden Fällen greift diese prinzipiell richtige Betrachtungsweise indessen in manchen konkreten Handlungskontexten zu kurz. Die Empirie zeigt, dass «intelligente» Zielgruppen das langfristige Ziel klarer, stabiler Auflagen dem kurzfristigen Interesse nach möglichst weichen und daher oft auch unklaren Ge- und Verboten vorziehen. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen Zielgruppen grosse, langfristige Investitionen zu tätigen beabsichtigen. Dafür sprechen insbesondere folgende zwei Gründe: Zum einen besteht bei laxen Umweltauflagen die Gefahr späterer Verschärfungen, wodurch das mikro- und makroökonomisch bedeutsame Stabilitätsinteresse der Zielgruppen schwerwiegend beeinträchtigt wird. Zum andern laufen Zielgruppen durch eine solche Politik möglicherweise geringerer Umweltauflagen Gefahr, sich am Ende des finanziell oft aufwendigen Planungsprozesses mit Beschwerden von Umweltorganisationen oder mit unvorhergesehenen Haftungsansprüchen herumschlagen zu müssen, die nicht nur ihr Finanz- sondern auch ihr Zeitbudget durcheinander bringen können. Schliesslich hat eine solche Politik heute oft auch Image schädigende Folgen für Projektträger oder «schutzwiderspenstige» Gemeinden (etwa: Tourismus).

Unter den heutigen Bedingungen kann daher nicht mehr von der simplen Annahme eines generellen Interesses der Zielgruppen nach möglichst geringen Umweltauflagen ausgegangen werden. Wenngleich die gegenteilige Annahme ebenfalls falsch wäre («möglichst scharfe Auflagen»), muss die Interessenlage heute mit der Formel «möglichst stabile und rechtsgleiche» Auflagen umschrieben werden. Die «Schärfe» der Auflagen wird zunehmend zu einem zwar wichtigen, aber gegenüber der Stabilität eher zweitrangigen Anliegen. Dies gilt jedenfalls bei Projekträgerschaften in Genehmigungsverfahren für bedeutsame (private oder öffentliche) Anlagen. Weniger ausgeprägt ist dieses Stabilitätsbedürfnis heute noch bei den Zielgruppen Kleingewerbe (Genehmigungen) und Landwirtschaft (Schutzbeschlüsse).

Auch das früher in den meisten Fällen eindeutig konfliktive Verhältnis der Zielgruppen zu den *Politikbetroffenen* hat sich im Laufe der 90er Jahre mehr oder weniger deutlich verändert: Die Zeiten der Grabenkämpfe, der mit Stacheldraht abgesicherten Bauplätze und des Gewalteinsatzes hüben und drüben sind vorbei¹³². Gleichwohl darf das heute friedliche Bild von Verhandlungen in oft sachlicher, durch verhandlungsunterstützende Mediatoren angenehm entschärfter Atmosphäre nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen diesen beiden Akteurgruppen nach wie vor ein Interessengegensatz besteht. Satzungsgemäss (Umweltorganisationen) oder situationsbedingt (nach allgemeinem Verwaltungsrecht Beschwerdeberechtigte¹³³) werden die Politikbetroffenen auch heute noch die Strategie möglichst strenger Umweltauflagen verfolgen, mit denen möglichst extensiv interpretierte Zielsetzungen der Verwaltungsprogramme umgesetzt werden sollen. Das für die Zielgruppen bedeutsame Stabilitätsinteresse ist bei dieser Gruppe geringer als Strategien evolutiv anzuhebender Umweltauflagen für die Zukunft. Diese werden hier durchaus als interessante Option angesehen. Dem widersprechen Bestrebungen seitens der Projektträger, mit den Politikbetroffenen vertragliche Abmachungen ohne klar bestimmte Evolutivklauseln abzuschliessen. Umgekehrt haben viele empirische Studien gezeigt, dass im Prinzip die Vertragsoption bei den Umweltorganisationen zunehmend auf Zustimmung stösst, sofern auf diese Weise strengere Umweltauflagen durchsetzbar sind als diejenigen, die in den jeweils gültigen Gesetzen figurieren oder von der Vollzugspraxis der Leitbehörde gemeinhin gefordert werden.

Diese Interessenlage ist für die Bestimmung der Position der Umweltorganisationen zu einem bestimmten Vorhaben in allen Verhandlungslösungen zu berücksichtigen. So tun die Zielgruppen tun gut daran, das legitime Interesse der Umweltorganisationen an einer konsequenten Linie und an der Bewahrung ihrer Glaubwürdigkeit bei ihren Mitgliedern ebenso zu beachten, wie sie dies selbst gegenüber ihren eigenen Standesgenossen tun. Denn ihnen ist auch die ungeschriebene Regel bekannt, dass sie unter Umständen von ihren Konkurrenten, Lieferanten oder Kunden bzw. von ihren Mitlandwirten gemieden würden, gingen sie allzu (umwelt-)freundlich mit den Umweltorganisationen um¹³⁴. Sofern die Zielgruppen solche Vereinbarungen wirtschaftlich direkt in bare Münzen umsetzen können, indem sie von Umweltorganisationen verliehene Labels etc. benutzen, die ihren Mitkonkurrenten nicht zugänglich sind, wird dieser Druck aus den eigenen Reihen auf einzelnen Zielgruppenmitglieder zunehmen.

Staatliche Leitbehörden

Empirische Untersuchungen zeigen, dass staatliche Leit- nicht selten zu staatlichen Leidbehörden werden¹³⁵. Vereinfacht lässt sich sagen, dass das Interesse dieser Leitbehörden genau darin besteht, dies zu vermeiden. Genehmigungs- und Schutz-

¹³² Gute Beispiele: Fälle Neuchlen-Anschwilen, Neuss (Kasothek).

¹³³ Vgl. Kapitel 1, Abschnitt 3.

¹³⁴ Neulich hat ein Garagist seine Einsprache gegen die Errichtung einer zentralen Automobilwerkstätte (für eine andere Marke als die von ihm vertretenen) zurückgezogen, weil er Retorsionsmassnahmen seitens des Automobilhändlers mehr fürchtete als die bevorstehenden Verkehrsbelastungen vor seiner Tür.

¹³⁵ Vgl. Fälle Simplon oder Neuchlen-Anschwilen (Kasothek).

verfahren bilden oft den Ausgangspunkt für mitunter virulente inneradministrative Konflikte mit *anderen Dienststellen* in der Verwaltung, welche auftragsgemäss ebenfalls als öffentliche (Partikular-) Interessen angesehene Anliegen der Schutz- (Natur- und Landschaftsschutz, klassische Umweltpolitik) bzw. der Nutzungspolitiken (Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Verkehrspolitik, Energiepolitik, Agrarpolitik etc.) wahrnehmen. Diese Konflikte widerspiegeln im Grunde genommen nichts anderes als die interessenmässige Positionierung der Leitbehörde gegenüber den Zielgruppen und den Politikbetroffenen. Die Konfliktsituation wird daher oft dadurch verschärft, dass diese beiden verwaltungsexternen Gruppen unter Nutzung ihrer privilegierten Kanäle «ihre» Verwaltungsdienststellen dahingehend zu beeinflussen versuchen, dass diese Letzteren Druck auf die Leitbehörde ausüben.

Konkret kommt es nur in den wenigsten Fällen zu einer eigentlichen *Interessenkongruenz* zwischen *Leitbehörde* und *Ziel- und Betroffenenengruppen*. Tendenziell muss die Leitbehörde im Genehmigungsverfahren bestrebt sein, auch gegen den eigenen Willen und die ihr nahestehendere Gesetzgebung strengere Auflagen an die Zielgruppen zu formulieren, als sie dies «eigentlich» tun wollte. Denn nur eine solche Politik sichert sie ab vor verwaltungsinterner Kritik seitens der Umweltfachbehörde und gegenüber allfälligen politischen oder gar verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die die Politikbetroffenen in Gang setzen. Erfahrungsgemäss steht allen Dienststellen der Verwaltung das Bestreben nach einem ungestörten, ruhigen und daher nicht politisierten bzw. durch Rechtsmittelverfahren und einhergehende Zusatzarbeit gestörten Verwaltungsalltag immer noch näher als eine unbedingte Loyalität seitens ihrer Klientele. Diesem Eigeninteresse müssen die Strategien von Ziel- und Betroffenenengruppen Rechnung tragen. Es liegt sogar in ihrem wohlverstandenen eigenen Interesse, wenn sie dabei nicht auf eine bedingungslose Unterstützung ihrer Anliegen durch die Leitbehörden setzen.

Im Einzelnen wird die Leitbehörde gegenüber den *Zielgruppen* wohl weniger kritisch eingestellt sein bezüglich den Inhalten der Auflagen als vielmehr bezüglich des Bedürfnisses dieser Letzteren nach Stabilität. Denn die Nähe der Leitbehörde zum Gesetzgeber und ihre Einsicht, dass Genehmigungen nicht konzessionsähnliche Übertragungen wohlervorbener, unabänderlicher Umweltbelastungsrechte sein können, wird bei diesen Behörden ein Interesse nach Evolutivklauseln, Befristungen und Politikflexibilität entstehen lassen. Die Leitbehörden werden daher im Gegensatz zu den Zielgruppen immer ein Interesse haben, keine allzu starre, gewissermassen vertragsähnliche und «unkündbare» Genehmigungen zu erteilen. Dieses Interesse kann sich übrigens auch gegen einen konsequenten Umweltschutz auswirken, wenn (etwa lokale) Behörden sich über flexible Entscheidungen Spielraum für künftige bauliche Entwicklungen sichern wollen (Beispiel: Genehmigungen in Gebieten mit Luftreinhalteplänen). Dieses Bedürfnis nach Flexibilität und Souveränität staatlicher Behörden steht bekanntlich in teilweisem Widerspruch zu den Anforder-

rungen an verwaltungsrechtliche Verträge, die in der Rechtswissenschaft gerade deshalb schon immer umstritten waren¹³⁶.

Ähnlich ambivalent ist das Verhältnis zwischen Leitbehörde und *Politikbetroffenen*. Zwar werden sich die Interessenpositionen auf dieser Achse bezüglich Flexibilitätsbedürfnis recht nahe kommen. Aber es dürfte in diesem Verhältnis infolge des umschriebenen Bestrebens der Leitbehörde nach (verwaltungsinterner) Konfliktvermeidung bezüglich den inhaltlichen Anforderungen an die Strenge der Auflage zwischen Behörde und Politikbetroffenen auch dann zu teilweise konflikthaften Beziehungen kommen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn (wie im Schutzverfahren) als Leitbehörde die Umweltfachstelle figuriert. Unter Umständen kann sich diese Fachstelle im Interesse ihrer eigenen langfristigen Positionierung innerhalb der Verwaltung im Einzelfall einen «scharfen» Kurs nicht erlauben, weil sie befürchten muss, dass sie dadurch die Erreichung ihrer Umweltziele langfristig in Frage stellen würde. Denn sie läuft in den viel zahlreicheren Fällen, in denen sie nicht Leitbehörde ist, Gefahr, dass ihre Anliegen nicht mehr ernstgenommen und ihre Auflagen nicht mehr unbesehen in die Genehmigungen aufgenommen werden. Dieser politkanalysisch und verwaltungssoziologische Befund führt denn auch oft zu Kopfschütteln und Unverständnis bei den Umweltorganisationen. Denn diese gehen fälschlicherweise von der Annahme aus, Umweltfachstellen seien per definitionem die natürlichen und bedingungslosen Alliierten einer jeden gesellschaftlichen Gruppe, die sich für Umwelanliegen einsetzt. Deshalb seien diese Behörden in jedem Falle nur einer strengstmöglichen Gesetzesinterpretation verpflichtet. Demgegenüber täten sie gut daran, sich in bi- oder trilateralen Verhandlungen über Umweltkonflikte genau zu vergewissern, bis wohin «ihr» Alliierte in der Verwaltung gehen kann, ohne in diese Positionsverlustsfalle zu treten. Auch hier gilt, dass längerfristig die Umweltorganisationen ein Interesse daran haben, diese Falle im Hinblick auf künftige Konfliktsituationen zu vermeiden.

Politikbetroffene

Diese oft recht heterogene Gruppe hat, ähnlich wie die Leitbehörde, zunächst ein Interesse daran, ihre eigene Positionierung zu konsolidieren. Dies fällt dieser Gruppe erheblich schwerer als etwa Akteuren aus der Zielgruppe. Denn jedes Genehmigungs- bzw. Schutzverfahren hat eine eigene Individualität, löst unterschiedliche Betroffenheiten aus und stellt eine kumulativ zu bewältigende organisatorische und politische Herausforderung dar. Diese befriedigend zu bewältigen stellt ein nicht zu unterschätzendes *Eigeninteresse* der Betroffenenengruppen dar. Dabei geht es zunächst um die Kenntnisnahme nicht nur eines, sondern einer Vielzahl von Genehmigungsgesuchen, die im Aktionsbereich der verschiedenen Umweltorganisationen anfallen. Daraufhin müssen unbedenkliche von bedenklichen Projekten geschieden und die Unterlagen der bedenklichen Vorhaben eingehend studiert werden. Erst aufgrund dieser arbeitsintensiven Vorabklärungen werden verbandspolitische Probleme zu lösen sein. So gilt es, die Kräfte auf für die Umwelt besonders problematische (und damit auch «Erfolg versprechende») Dossiers zu konzentrieren und dabei ggf. Ortssektionen bzw. beschwerdeberechtigte Dritte (Nachbarn etc.) davon zu

¹³⁶ Vgl. oben Kapitel 1, Abschnitt 6.

überzeugen, dass von diesen beanstandete Vorhaben verbands offiziell ggf. nicht weiterverfolgt werden¹³⁷.

Dieser organisationsinterne Willensbildungsprozess ist letztlich ein Garant für eine erfolgreiche Aktion der Betroffenen Gruppe in Verhandlungen mit den beiden anderen Gruppen im Akteurdreieck umweltpolitischer Vollzugsprozesse. Dieses Interesse müssen daher diese zwei anderen Gruppen zur Kenntnis nehmen. Es schlägt sich oft nieder in einem relativ hohen Zeitbedarf, in der Notwendigkeit nicht-öffentlicher Sitzungen oder in einer legitimen Verweigerung einer verbindlichen Stellungnahme seitens einzelner Protagonisten dieser Organisationen zu einem aus ihrer Sicht verfrühten Zeitpunkt. Diese Umstände werden den Organisationen mitunter zu Unrecht vorgehalten. Werden diese Interessen nicht beachtet, so droht die Gefahr, dass entsprechende Stellungnahmen später in einer Weise abgeändert werden, die für die Strategie der Zielgruppen und der Behörden nachteilig ist. Die Akteure dieser beiden Gruppen müssen zur Kenntnis nehmen, dass Umweltorganisationen Milizorganisationen sind. Auch hier gilt, dass Behörden und Zielgruppen objektiv ein Interesse daran haben müssen, dass die Organe der Umweltorganisationen verlässliche und stabile Partner sind, die zur Schaffung dieser Stabilität einen organisationsinternen Ressourcenaufwand betreiben müssen, der gegen aussen oft kaum sichtbar wird.

Die gegenseitige Interessenlage zwischen *Politikbetroffenen* und Zielgruppen bzw. Leitbehörden wurde im Prinzip bereits in den vorangehenden Zeilen beschrieben. Im Einzelnen ergänzt sei bezüglich der prinzipiell konfliktiven Beziehung dieser Gruppe zu Akteuren der *Zielgruppe* das – legitime – Interesse einer finanziellen Abgeltung verfahrensspezifischer Aufwendungen durch die Projektträgerschaft. Es ist ratsam, solche Zahlungen und die betreffenden Leistungen transparent zu machen. Denn nur dadurch lässt sich der Eindruck vermeiden, dass Umweltorganisationen von Akteuren der Zielgruppe für einen Kompromiss «gekauft» würden. Dieses Interesse besteht insbesondere in jenen Fällen, wo solche Organisationen besonders umweltfreundlichen Projektträgerschaften Labels «verkaufen»¹³⁸.

Schliesslich erinnern wir an das Interesse der Umweltorganisation, auf dem Wege strenger, gegen oben offener Auflagen möglichst geringe Umweltbelastungen zu erzielen. Sofern diese Zielsetzung direkt über Verhandlungen und entsprechende Verträge mit der Projektträgerschaft bzw. den Landnutzern (ohne Einbezug der Behörden) erreichbar ist, kann durchaus von einem Interesse der Organisationen ausgegangen werden, langwierige staatliche Verhandlungen und entsprechende Verwaltungsakte durch rechtlich hinreichend gesicherte vertragliche Abmachungen abzulösen.

Empirisch nicht gesichert ist, inwieweit Umweltorganisationen in Genehmigungs- bzw. Schutzverfahren gegenüber der *Leitbehörde* ein Interesse daran haben, selbst

¹³⁷ Solche Situationen kommen in den grossen schweizerischen Umweltorganisationen offenbar vor.

¹³⁸ Cf. Joerchel 1997.

spätere Überwachungs- oder Beobachtungsfunktionen zu übernehmen. Ein solches partizipatives Monitoring werden die Organisationen wohl grundsätzlich begrüßen, solange es ihnen Kontrollrechte einräumt, nicht aber Kontrollpflichten auferlegt. Zwar kommt es in bedeutsamen Genehmigungs- und Schutzverfahren immer wieder zu Klauseln, die Umweltorganisationen explizit mit solchen Funktionen betrauen¹³⁹; zunehmend hört man aber auch Äusserungen, wonach den Organisationen die dafür nötigen personellen und finanziellen Mittel fehlten, weshalb diese Aufgaben ausschliesslich vom Staat zu übernehmen seien, wenn sie eindeutig Vollzugsaufgaben sind (ggf. finanziert durch die Projektträgerschaften bzw. LandnutzerInnen). Ohne Abgeltung ihrer Aufwendungen werden Umweltorganisationen in Zukunft wohl weniger Gewicht darauf legen, direkt an solchen Überwachungsaktivitäten mitzuwirken.

**Acht typische
Akteurkonstellationen**
Dimensionen

Nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens sind für die Kategorisierung von Konfliktkonstellationen folgende drei Dimensionen von Bedeutung¹⁴⁰:

1. *Schutz- oder nutzungsbezogener Auslöser des umstrittenen Prozesses*: Im Regelfall werden Umweltkonflikte ausgelöst durch Nutzungspolitiken, die etwa die Errichtung von infrastrukturellen Grossprojekten (Hochspannungsleitungen, Strassen, Eisenbahnlinien, Flughäfen, Energieproduktionsstätten etc.) zum Gegenstand haben. Der Streit bezieht sich auf neue Umweltbelastungen, die von solchen Projekten zu erwarten sind. Weniger häufig sind demgegenüber Konflikte, die von Schutzpolitiken ausgelöst werden, die auf den Widerstand von Nutzungsinteressen stossen. Klassische Beispiele sind die Moorschutz-, die Auenschutz- oder andere Biotopschutzpolitiken (Inventarisierung, Schutzbeschlüsse)¹⁴¹. Dazu gehört auch die Intensivierung des Gewässerschutzes in der Landwirtschaft (Düngeverbotszonen¹⁴²). Wie eine vergleichende Untersuchung der Kommission der EU¹⁴³ gezeigt hat, unterscheiden sich diese zwei Konfliktkonstellationen insbesondere bezüglich Akteure (besonders: räumlicher Perimeter, Anzahl verschiedener Akteursgruppen), Ressourcen (Bedeutung der Ressource Zeit und politische Unterstützung bzw. Konsens); es kommen dabei aber auch unterschiedliche institutionelle Regeln zur Anwendung (insbesondere:

¹³⁹ Fall Cleuson-Dixence (Kasothek).

¹⁴⁰ Von Interesse ist generell auch die Unterscheidung zwischen Planungs- und Projektebene, die im Zusammenhang mit unserem Auftrag jedoch nicht von unmittelbarer Bedeutung ist. Erfahrungsgemäss unterscheiden sich Umweltkonflikte auch nach dem Konkretisierungsgrad des Entscheidungsgegenstandes. Idealtypisch lassen sich dabei die (generell-konkrete oder individuell-abstrakte) Planungsebene von der individuell-konkreten Projektebene unterscheiden. Die Planungsebene unterscheidet sich von der Projektebene insbesondere durch definitionsgemäss (noch) bestehende zeitliche, örtliche und zielgruppenspezifische Unsicherheiten, aber auch durch entsprechende Flexibilität. Diese schlagen sich nieder in besonderen Schwierigkeiten, die Akteurgemeinschaften zu definieren oder in der besonderen Bedeutung, die der Ressource «politische Unterstützung» zukommt. Vgl. dazu auch hinten Kapitel 3, Abschnitt 2.

¹⁴¹ Fälle Grindelwald, Les Ponts-de-Martel, Grande Cariçaie (Kasothek).

¹⁴² Fall Sempachersee (Kasothek); vgl. gleichwohl Kapitel 3, Abschnitt 2.

¹⁴³ Larrue/Knoepfel 1998.

Volksinitiativen bei den Schutzpolitiken, Referendum, Rechtsmittelverfahren bei Nutzungspolitiken).

2. *Einfache bzw. komplexe Akteurkonstellationen*: Einfache Dreieckskonstellationen liegen in der Regel dann vor, wenn die Projekte auf ein und derselben staatlichen Ebene behandelt werden und keine massgeblichen (bevorzugte oder benachteiligte) Dritte feststellbar sind. Komplexe Akteurkonstellationen weisen in der Regel neben den Akteuren des Basisdreiecks solche Drittakteure auf, und sie zeichnen sich ausserdem dadurch aus, dass innerhalb der drei Akteurgruppen mehrere staatlichen Ebenen vertreten sind. So kann etwa die Zuständigkeit für das Verfahren (teilweise) Bundesinstanzen obliegen, die sich in Konflikt mit kommunalen oder kantonalen Akteuren befinden. Ein anderer Extremfall liegt dort vor, wo die formelle Zuständigkeit bei einer Gemeinde liegt, die das Recht hat, Nutzungs- (z.B. Sondernutzungspläne, Windmühlen etc.) oder Schutzpolitiken («Stadtmauern» – Pförtneranlagen gegen den Pendlerverkehr) gegen den «Rest der Welt» durchzusetzen¹⁴⁴.
3. *Staatliche oder private Projektträgerschaft*: Bei einer staatlichen Projektträgerschaft ist in jedem Falle davon auszugehen, dass sich der Konflikt zwischen Leitbehörde und Projektträgerschaft in die staatliche Verwaltung verlagert. Gegen aussen erscheint ein solcher Konflikt oft als bloss bipolarer Streit zwischen Politikbetroffenen und der Leitbehörde. Dies ist jedenfalls in Genehmigungsverfahren oft der Fall, weil die Leitbehörde mitunter sogar Teil der projektierenden staatlichen Verwaltungsabteilung ist oder dieser jedenfalls infolge ihrer inneradministrativen Verortung nahe steht. Bei Schutzverfahren, wo dies nicht der Fall ist, kann der inneradministrative Streit überdimensionale Ausmasse annehmen, ohne dass Umweltorganisationen dabei eine zentrale Rolle spielen (Fall Simplon)¹⁴⁵.

Typenbildung

Aus der Kombination dieser drei Dimensionen ergeben sich acht idealtypischen Akteurkonstellationen, die in Tabelle 1 wiedergegeben werden

¹⁴⁴ Bezüglich dieser Dimension ist es daher angezeigt, drei idealtypische Konstellationen zu unterscheiden:

- zentralstaatlich ausgelöste Entscheidungsprozesse, für die der Zentralstaat die prinzipielle Entscheidungszuständigkeit innehat (Beispiele: Flughafen, Bahnen, Hochspannungsleitungen etc.);
- lokalstaatlich ausgelöste Entscheidungsprozesse, die Belange anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, der Kantone oder des Bundes beeinträchtigen, für die gleichwohl eine (faktisch oder rechtliche) Entscheidungszuständigkeit der Gemeinde in Anspruch genommen wird (z.B. Sondernutzungspläne oder Baubewilligungen für Einkaufszentren);
- horizontale Konfliktkonstellationen zwischen Interessen, die prinzipiell auf derselben staatlichen Ebene «verwaltet» werden (innerkommunal, innerkantonal).

¹⁴⁵ Fall Simplon (/Kasothek)

Tabelle 1: Acht idealtypische Akteurkonstellationen (mit Beispielen)

Auslösende Politik	Einfache Dreiecks-konstellation	Einfache Dreiecks-konstellation	Komplexes Mehr-ebenenpolygon	Komplexes Mehr-ebenenpolygon
	<i>Staatliche Projekt-trägerschaft</i>	<i>Private Projekt-trägerschaft</i>	<i>Staatliche Projekt-trägerschaft</i>	<i>Private Projekt-trägerschaft</i>
Schutzpolitik	1. Kommunaler Schutzbeschluss (z.B. Biotop-schutzbeschluss) betreffend gemeindeeigenes Land	2. Kommunaler Schutzbeschluss betreffend Privatland	3. Kantonaler Schutzbeschluss (z.B. Moorland-schaften) betreffend gemeinde- oder kantonsei-genes Land	4. Kantonaler Schutzbeschluss (z.B. Moorland-schaften) betref-fend Privatland
Nutzungspolitik	5. Baugenehmigung für kommunale ARA	6. Baugenehmigung für privates Ein-kaufszentrum, Parkgarage	7. Konzession und Baugenehmigung für grosse (staatliche) Infrastrukturanlagen («Stern-chenfälle»)	8. Konzessionen und Baugenehmi-gung für grosse Anlagen in priva-ter Hand

Typische Verhandlungsgegenstände

Im Prinzip können in allen acht Akteurkonstellationen Standort- und Perimeterfragen, Probleme der Anlagedimensionierung und betriebliche Aspekte (Technologie-wahl, Anbaumethoden, Schutzanforderungen) Streit- und Verhandlungsgegenstand sein. Dabei ergeben sich allerdings typische *Unterschiede zwischen Genehmigungen (Nutzungspolitiken) und Schutzbeschlüssen (Schutzpolitiken)*. Bei den Genehmigungen von umweltbelastenden Anlagen werden bezüglich *Standort* bereits – zwingende – Vorgaben auf der Ebene der als solche nicht mehr verhandelbaren Sachplanung vorliegen, weshalb bei der Umschreibung des Verhandlungsgegenstandes genau zu definieren ist, inwieweit solche Standortfragen überhaupt noch diskutiert werden können und sollen. Gleichzeitig steht bei vielen solchen Anlagen fest, dass die Standortfrage im Prinzip das zentrale Streitobjekt ist. Bekannt ist ausserdem, dass umstrittene Standorte in aller Regel zu komplexen Akteurkonstellationen führen, da oft neben der vorgesehenen auch andere, potentielle Standortgemeinden und dort wohnhafte Politikbetroffene bzw. Zielgruppen (Grundeigentümer) in die Verhandlungsarenen drängen.

Die Standortfrage ist in vielen Fällen unmittelbar verkoppelt mit der *Bedarfsfrage*, wie sie im Rahmen der UVP für Anlagen öffentlicher Projektträger beantwortet werden muss (Art. 9 Abs. 4 USG). Denn die von solchen Anlagen zu erbringenden Leistungen weisen eine starke räumliche Komponente auf (z.B. Abfallverbrennung, Strasse etc.), deren Bedarf räumlich determiniert ist. Immer mehr Politikbereiche arbeiten deshalb für die Standortfrage ausdrücklich auf der Richtplanungsebene, für die das Raumplanungsrecht zwar ein Gebot der Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG), nicht aber ein Entscheidungsverfahren mit Rechtsmittelmöglichkeiten vorsieht. Für solche Entscheidungen ist auch kein formelles UVP-Verfahren erforder-

derlich. Sind die vorgängigen Abklärungen lückenhaft (z.B. Geologie, so können sich solche Richtplanentscheide jedoch im späteren UVP-Verfahren auf Projektebene als unhaltbar erweisen¹⁴⁶. Die einzige Möglichkeit, frühzeitig projektbezogene Verhandlungen zu führen, die in beschwerdefähige Entscheide münden und gleichzeitig relativ planungsnah angesiedelt sind, sind gestaffelte Projektierungsverfahren, wie sie etwa bei National- oder bei Hauptstrassen zur Anwendung gelangen¹⁴⁷.

Das Pendant zu Standortentscheidungen bilden in den Schutzpolitiken die Entscheidungen über die *Perimeter der Schutzgebiete*. Auch hier gilt, dass anlässlich von Verhandlungen über Schutzbeschlüsse nicht mehr darüber verhandelt werden kann, wo solche Schutzgebiete einzurichten oder nicht einzurichten sind. Das gilt insbesondere für den Biotop- und Moorlandschaftsschutz, für deren Standorte die entsprechenden Verordnungen des Bundes zwingende Vorgaben enthalten (Anhänge in den entsprechenden Sonderverordnungen¹⁴⁸ sowie öffentlich zugängliche inhaltliche Inventarisierungsblätter, die allerdings keine Rechtskraft haben) Diese Problematik ist hinlänglich bekannt aus den teilweise äusserst konflikthaft verlaufenden Verhandlungen zwischen Standortgemeinden, Kantonen und BUWAL bzw. sogar dem Vorsteher des UVEK (damals EDI) im Zusammenhang mit der Ausweisung der Moorlandschaftsgebiete¹⁴⁹. Gegen diese schlussendlich in der Verordnung festgelegten Standortentscheidungen haben weder Zielgruppen noch die Umweltgruppen irgendwelche Rechtsmittel in der Hand, weshalb auch keine im Schatten solcher Rechtsmittelverfahren stehenden Standortverhandlungen zur Vermeidung von Rechtsmittelverfahren stattfinden konnten. Trotzdem wurden vor Erlass der Verordnung zäh verhandelt. Nach NHG durch Zielgruppen (Gemeinden) und Politikbetroffene (Umweltorganisationen) mittels Beschwerde anfechtbar stehen Standortfragen lediglich noch zur Debatte in Gestalt geringfügiger Veränderungen des in der eidgenössischen Verordnung nicht parzellenscharf ausgewiesenen Schutzgebietes. Nach unseren Beobachtungen ist sowohl bei der Ausweisung der Moorlandschaften durch die Bundesbehörden als auch bei solchen Schutzbeschlüssen die Perimeterfrage oft umstrittener als die inhaltlichen Schutzbestimmungen.¹⁵⁰

Nur selten lässt sich der Streit um einen Standort oder einen Perimeter trennen von entsprechenden Auseinandersetzungen über die *Dimensionierung* (in Genehmigungs-

¹⁴⁶ Vgl. z.B. den Fall Deponie Feldmoos, Niederhasli (Verwaltungsgericht des Kantons Zürich; Urteil vom 18. Dezember 1998, URP 1999 S. 448) betreffend ungenügende geologische Abklärungen.

¹⁴⁷ Gemäss BG vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11) oder BG über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).

¹⁴⁸ Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung (RS 451.35), oder Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (SR 451.31); Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore (SR 451.32; Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore (SR 451.33).

¹⁴⁹ Fälle Glaubenberg, Grindelwald, Grande Caricaie, Les Ponts-de-Martel oder Bolle di Magadino (Kasothek).

¹⁵⁰ Vgl. z.B. den Fall Pfäffikersee (BGE 127 II 184).

gungsverfahren) bzw. über die inhaltlichen *Schutzanforderungen* (im Schutzbeschlussverfahren). Solche Konflikte sind ausserdem in der Regel gekoppelt mit Auseinandersetzungen über betriebliche Anforderungen. Diese betreffen in den meisten Fällen Landschaftsschutzanliegen. Unter oft wenig komplexen Akteurkonstellationen entstehen Konflikte zwischen den Grundeigentümern und der Leitbehörde, mitunter aber auch zwischen verschiedenen Dienststellen innerhalb der Umweltbehörden. Für Nutzungspolitiken sind klassische Beispiele solcher Konflikte zwischen Umwelt- und Naturschutzfachstellen Tunnelbauten, die Grundwasserströme zerschneiden oder Schallschutzmauern, die das Landschaftsbild beeinträchtigen.

Wesentlich häufiger ist die dritte Kategorie von Konfliktgegenständen, die wir als *betriebliche Aspekte* bezeichnet haben. Diese betreffen in Genehmigungsverfahren typischerweise mit der Anlage verbundene zusätzliche Verkehrsbelastungen¹⁵¹, die Technologiewahl (besonders umstritten bei Abfallverbrennungsanlagen¹⁵²), die Anbaumethoden (bei landwirtschaftsbezogenen Schutzbeschlüssen¹⁵³) oder innerbetriebliche Schutzmassnahmen (Arbeitsschutz, In-door-Umweltschutz). Solche betrieblichen Aspekte sind in manchen Fällen, wie ausgeführt, verkoppelt mit entsprechenden Entscheidungen über die Anlagedimensionierung (insbesondere: Einkaufszentren, Grosskinoanlagen, Vergnügungsparks und andere touristische Anlagen) und führen oft zu eigentlichen Glaubenskriegen¹⁵⁴ und einem entsprechenden Expertisenaufwand¹⁵⁵. Mitunter tauchen im Zusammenhang mit betrieblichen Aspekten wiederum auch Standortfragen auf (z.B. im Zusammenhang mit dem Erfordernis einer hinreichenden Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln).¹⁵⁶

Kommentare zu den einzelnen Akteurkonstellationen

(I) Schutzpolitik mit einfacher Dreieckskonstellation und staatlicher Projektträgerschaft
Beispiele dafür sind etwa kommunale oder kantonale Schutzbeschlüsse für Biotopgebiete (z.B. Auenwälder), die der Gemeinde selbst oder anderen öffentlich-rechtlichen Korporationen gehören. Solche Beschlüsse können insbesondere bei den Umweltschutzorganisationen auf Widerstand stossen, weil sie etwa die bundesrechtlichen Vorgaben in den Sonderverordnungen nach ihrer Meinung nicht unterschieden genug umsetzen. Gegenstand solcher (von Umweltorganisationen ausgelöst) Konflikte dürften weniger der Perimeter als vielmehr die materiellen Schutzanforderungen sein. Die vergleichsweise einfache Akteurkonstellation führt faktisch zu einer Auseinandersetzung zwischen der Umweltschutzorganisation und der betroffenen Gemeinde. Verhandlungen sind vergleichsweise einfach zu führen,

¹⁵¹ Fälle Fribourg (BGE vom 20. Januar 1993 in URP 1993 S. 169 ff.) Crissier (BGE 120 Ib 436 = PRA 1995 Nr. 268), Grancia (BGE vom 17. Mai 1995 in URP 1995 S. 498 ff.), Schlieren (BGE 124 II 272).

¹⁵² Fall Brig-Glis (Kasothek).

¹⁵³ Fall Sempachersee (Kasothek).

¹⁵⁴ Technologiewahl bei Abfallverbrennung: Fall Neuss (Kasothek).

¹⁵⁵ Fälle Neuss, Reusstal und Sempachersee (Kasothek).

¹⁵⁶ Fälle Crissier (BGE 120 Ib 436 = PRA 1995 Nr. 268), Kino- und Einkaufszentrum Adliswil (BGE vom 5. September 2001 in URP 2001 S. 1061 ff.) und Coop-Verbrauchermarkt Dietikon (BGE vom 14. Februar 2002 in URP 2002 S. 441 ff.).

da im Prinzip keine privaten Interessen betroffen sind (Ausnahme: Konzessionäre der Gemeinde) und die Gemeinde- oder Kantonsbehörde als Leitbehörde bei der Festlegung ihrer Position im Rahmen vergleichsweise offener gesetzlicher Schutzbestimmungen relativ frei ist.

(2) Schutzpolitik mit einfacher Dreieckskonstellation und privater Projektträgerschaft

Dadurch, dass in dieser Konstellation, im Gegensatz zur Erstgenannten, alle oder mehrere Akteure der Zielgruppe Privateigentümer sind, kompliziert sich die Konfliktsituation um ähnliche Schutzbeschlüsse, die die Gemeinde oder der Kanton in Umsetzung von Bundes- oder Kantonsrecht erlassen. Gleichwohl bleibt auch diese Akteurkonstellation dem klassischen Dreieck verhaftet. Es umfasst die privaten Landeigentümer oder andere Nutzungsberechtigte, die Umweltorganisationen und die Gemeindebehörde oder die kantonale Leitbehörde (im letzteren Falle: Naturschutzfachstelle). Eher anzunehmen ist in diesem Falle, dass neben den Schutzaufgaben auch der Perimeter Gegenstand des Konfliktes sein wird, weil einzelne Eigentümer ihre Entlassung aus der Schutzzone fordern dürften¹⁵⁷. Verhandlungen werden dann erfolgsversprechend, wenn den Eigentümern Kompensationszahlungen aus dem vergleichsweise grosszügigen eidgenössischen Biotopschutz (nach NHG), oder zumindest Abgeltungen für besondere ökologischen Leistungen nach der Landwirtschaftsgesetzgebung sowie eine vertragliche Umsetzungspolitik in Aussicht gestellt werden können (etwa nach dem Vorbild des Kantons Bern). Auch Landabtauschangebote können derartige Konfliktsituationen deblockieren. Mitunter kann die Zustimmung von Umweltschutzorganisationen dadurch gesichert werden, dass ihnen eine Mitwirkung an den künftigen Vertragsverhandlungen oder eine – entgeltliche – Mitwirkung an der Ausführung der Pflegemassnahmen in Aussicht gestellt werden.

(3) Schutzpolitik mit komplexer Akteurkonstellation und staatlicher Projektträgerschaft

Das gewählte Beispiel eines kantonalen Moorlandschaftsschutzbeschlusses, der nach dem Raumplanungsrecht vieler Kantone für ein vornehmlich im Besitz der Gemeinde befindliches Biotop erlassen wird, dürfte im Konfliktfall regelmässig zu einer vergleichsweise komplexen Akteurkonstellation führen. Denn hier steigen neben den (lokalen und kantonalen) Umweltschutzorganisationen, der Gemeinde als Zielgruppe im eigentlichen Sinne und der kantonalen Leitbehörde (und ggf. weiteren kantonalen Fachstellen) in Anbetracht oft sehr hoher Schutzbedürfnisse, die für die Existenz dieses dringenden Schutzbedürfnisses verantwortlichen Interessenten an konkurrierenden Nutzungen in die Arena. Zu denken ist etwa an von der Gemeinde konzessionierte Kieswerke, Betreiber von Steinbrüchen, Abfallbeseitigungsanlagen, Campings oder Anlagen des Wintertourismus etc. Bei Auenlandschaften treten erfahrungsgemäss oft auch die Eidgenossenschaft (Militär), Hochspannungsleitungsbetreiber oder Betreiber von Kraftwerken an betroffenen Gewässern als benachteiligte Dritte auf¹⁵⁸. Bei hoher Schutzwürdigkeit und akuter Gefährdung werden sich in solche Fälle oft auch die Naturschutzfachstelle des

¹⁵⁷ Das war bereits bei den Verhandlungen über die Perimeter zur Moorschutzverordnung der Fall (Beispiele: Grande Cariçaie, Grindelwald – Kasothek).

¹⁵⁸ Beispiel: Fall Sensenaue (Kasothek).

Bundes oder – neuerdings – das Bundesamt für Wasserbau einzuschalten wissen¹⁵⁹. Damit wird die Akteurkonstellation ähnlich komplex wie jene eines Genehmigungsverfahrens mit UVP (Kategorien 7 und 8). Umweltorganisationen und Zielgruppen werden es mitunter auch verstehen, durch den Schutzbeschluss potentiell bevorzugte bzw. benachteiligte Dritte zu mobilisieren und in die Konfliktarena einzubeziehen. Solche komplexe Akteurkonstellationen erleben wir gegenwärtig anlässlich der Umsetzung des Auen- (Beispiel: Sensetal) und des Moorlandschaftsschutzes (z.B. Grande Cariçaie).

Gegenstand solcher Konflikte dürfte schon die (durch die eidgenössische Inventarisierung an sich bereits entschiedene) Schutzwürdigkeit des Biotops selbst sein. Solche Konflikte drücken sich aus in Akteurpositionen, in denen (mitunter massive) Perimeterverschiebungen zur Debatte stehen. Zum Andern werden die Beschränkungen bestehender Nutzungen umstritten sein, die in ihrer Gesamtheit gerade für das hohe Gefährdungspotential verantwortlich sind, das den Kanton schliesslich zu dieser Schutzmassnahme veranlasst haben wird¹⁶⁰. Unter solchen Bedingungen sind Verhandlungen schwierig zu führen. Sie bestehen aus zahlreichen bilateralen, aber auch aus multilateralen Tauschprozessen und sie setzen einen hohen Ressourceneinsatz der Akteure über lange Zeitperioden voraus. Sie können erfahrungsgemäss etwa dann zum Erfolg führen, wenn die Perimeterfrage von der Debatte über die inhaltlichen Nutzungsbeschränkungen zeitlich getrennt werden kann¹⁶¹.

(4) Schutzpolitiken mit komplexer Akteurkonstellation und privater Projektträgerschaft

Bei gleichartigen kantonalen Nutzungsbeschlüssen, die Parzellen privater Eigentümer betreffen, ist grundsätzlich eine ähnliche Akteurkonstellation und Konfliktsituation zu erwarten. Anstelle der durch Nutzungsbeschränkungen beeinträchtigten Konzessionäre der Gemeinde als der öffentlichen Eigentümerin treten hier private Landeigentümer auf. Die betroffenen Aktivitäten werden dabei kaum anderer Art sein, als jene der Konzessionäre. Der Fall Valle Maggia (Sanierung Restwassermengen u. a. im Hinblick auf Auenschutz¹⁶²) zeigt indessen, dass geschickte Arrangements auch in solchen Fällen (selbst ohne einen eigentlichen Mediatoren) erfolgversprechend verhandelt werden können, wenn sich etwa umweltbelastende in umweltpflegende Aktivitäten umwandeln lassen, womit sich Arbeitsplätze erhalten lassen (hier: Granitplattenproduktion mit einem – neuartigen – Recycling der Abfälle für einen landschaftspflegerischen Flussbau).

(5) Nutzungspolitik mit einfacher Dreieckskonstellation und staatlicher Projektträgerschaft

Beispiele dieser Kategorie sind etwa Baugenehmigungen für kommunale Infrastrukturwerke (ARAs, Parkgaragen), die infolge ihrer Dimensionierung und/oder ihrer raumplanerischer Auswirkungen einer UVP bedürfen. Konfliktgegenstand ist in solchen Fällen erfahrungsgemäss weniger der Standort oder der (in der UVP

¹⁵⁹ Fall Thursanierung (Kasothek).

¹⁶⁰ Beispiel Phynwald (Kasothek).

¹⁶¹ Larrue/Knoepfel 1998: 198.

¹⁶² Fall Valle Maggia (Kasothek).

nachzuweisende) Bedarf. Allerdings können diese Fragen im Zusammenhang mit Erschliessungsproblemen (wieder) auftauchen. Die Gemeinde wird schon im eigenen Interesse derart wichtige Investitionen in der Regel erst dann tätigen, wenn ein Konsens über den Bedarf besteht und für die entsprechende Anlage ein Standort in Aussicht steht, der gewinnbringender nicht anderweitig nutzbar ist. Umweltkonflikte konzentrieren sich dagegen auf die Dimensionierung und auf betriebliche Anforderungen (bei ARAs: technische Systeme zum Schutz vor üblen Gerüchen, Verwertung der Klärschlämme, Reinigungskapazität; bei der Parkgarage: Verkehrsführung oder Grundwasserbeeinträchtigungen, energetische Ausstattungen etc.).

Die Akteurkonstellation ist gleichermassen wie in der Fallgruppe 1 denkbar einfach, weil auch hier prinzipiell ein bilateraler Konflikt zwischen Gemeindebehörde und Umweltorganisationen besteht. Diese letzteren werden mitunter unterstützt durch betroffene Grundeigentümer, Mieter oder Quartiersvereine. Das Auftreten dieser Gruppen ist insbesondere bei Standorten in Gebieten mit hohen Boden- und Mietpreisen zu erwarten. Ausländer, Auszubildende, ältere Personen oder Arbeitslose¹⁶³ aus Unterschichtsquartieren werden kaum die notwendigen organisatorischen und informationellen Ressourcen aufbringen können, um sich neben oder an Stelle von Umweltorganisationen aktiv gegen solche Vorhaben zu stellen¹⁶⁴.

Die Behörden laufen unter solchen Umständen Gefahr, notwendige Infrastrukturanlagen im Interesse typisch mittelständischer Partikularinteressen einer gebildeten Mittelschicht zum Nachteil sozial schwacher Gruppen zu beschliessen. In entsprechenden Konflikten dürfte daher die ökologische gegenüber der sozialen Komponente der Nachhaltigen Entwicklung überwiegen¹⁶⁵. Verhandlungslösungen dürften in solchen Fällen um so eher erzielbar sein, als es der Leitbehörde gelingt, von solchen Anlagen bevorzugte Dritte in die Verhandlungen ein zu beziehen. Dies sind etwa die künftigen Anlagenutzer, Anwohner oder Einwohner anderer Quartiere.

(6) Nutzungspolitik mit einfacher Dreieckskonstellation und privater Projektträgerschaft

Typische Beispiele für diese Fallgruppe sind kommunale oder kantonale Baugenehmigungen für Grosseinkaufszentren, Multiplexkinos oder Vergnügungsparks, die wegen ihrer raumplanerischen und umweltmässigen Bedeutung einer UVP bedürfen und von einer privaten Projektträgerschaft geplant werden. Erstaunlicherweise sind bei solchen Vorhaben erfahrungsgemäss (im Rahmen der UVP formell nicht zu prüfende und auch in der Praxis in der Regel nicht geprüfte) Bedarfs- und damit verbundene Standortfragen oft hoch kontrovers (Säntispark¹⁶⁶, Crissier¹⁶⁷). Ebenso kontrovers sind die oben angesprochenen Dimensionierungs- und betrieblichen Fragen (bei den Letzteren vor allem: Zusatzverkehr). Die Bedarfs- und Standortfragen stellen dabei besondere Probleme, weil für solche Anlagen heute in

¹⁶³ Die berühmten vier As von Frey 1996.

¹⁶⁴ Fietkau/Weidner 1998: 31 warnen davor, diese Interessen zu vernachlässigen («öko-sozialer Komplex»).

¹⁶⁵ Terribilini 2001: 184, 193 ff. (Fälle Delémont und Fribourg – Kasothek).

¹⁶⁶ Fall Säntispark (Kasothek).

¹⁶⁷ BGE 120 1b 436 = PRA 1995, Nr. 268.

den meisten Fällen (noch) keine (kantonalen) Richtplanvorgaben bestehen. Deshalb werden in der Debatte (gewissermassen stellvertretend für eine Richtplandiskussion) oft auch Fragen der Nachfrage nach entsprechenden Angeboten und nach der wirtschaftlichen Rentabilität thematisiert. Dafür verfügt letztlich nur die Projektträgerschaft über die notwendigen Daten. Der Streit gerät damit oft in die Nähe der ökonomischen Komponente der Nachhaltigkeit. Denn die Opponenten argumentieren nicht selten mit der Befürchtung, die geplante Anlage sei wirtschaftlich keine nachhaltige Investition, weil sie schon morgen vom Konkurs bedroht sein könne. Daher sei das von der Gegenseite eingebrachte Argument der Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Erwartung neuer Steuereinnahmen hinfällig. Meist sind solche Anlagen in der Tat auch deshalb umstritten, weil sie als publikums- und verkehrs-, nicht jedoch als besonders arbeitsplatzintensiv gelten.

Trotz mitunter heftiger Auseinandersetzungen bleiben die Akteurkonstellationen dieser Fallgruppe in den meisten Fällen vergleichsweise einfach. Ähnlich wie bei der Gruppe 5 (öffentliche Projektträgerschaft), zeichnen sie sich im Prinzip durch eine einfache, bilaterale Konfliktsituation zwischen Umweltorganisationen und Projektträgerschaft aus. Umweltorganisationen können sich dabei auf die Unterstützung beschwerdeberechtigter Anwohner und benachteiligter Dritter (Konkurrenten oder verkehrsmässig benachteiligte Nachbargemeinden), die Projektträgerschaft auf jene der angeblich arbeitsplatzmässig und fiskalisch bevorteilten Standortgemeinde und anderer Drittinteressierter (künftige Zulieferer, lokales Baugewerbe etc.) abstützen.

Erfahrungsgemäss lassen sich solche Konflikte in Anbetracht der Entschiedenheit der Projektträgerschaft für einen anhand langjähriger Marktstudien ermittelten Standort verhandlungsmässig höchstens über Konzessionen bzgl. Anlagedimensionierung oder über die Modalitäten eines Anschlusses an den öffentlichen Verkehr oder gewisse flankierende Massnahmen lösen¹⁶⁸. Die Rechtsprechung zeigt, dass sowohl erwartete Überschreitungen der Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung¹⁶⁹, als auch Widersprüche solcher Anlagen zu speziellen inhaltlichen Anforderungen der lufthygienischen Massnahmenplänen nur in Extremfällen als rechtlich bedeutsame Ablehnungsgründe gelten. Wichtiger sind in dieser Hinsicht Überschreitungen der – diesbezüglich anspruchsvolleren – Lärmschutzverordnung oder – zumindest bei publikumsintensiven Nutzungen – die hinreichende Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr¹⁷⁰. Für Umweltorganisationen können Verhandlungen im Vorfeld von Genehmigungsentscheidungen unter Umständen problematisch werden, weil eine ihnen zugestandene Redimensionierung ggf. dazu führen kann, dass die Anlage nicht mehr UVP-pflichtig und damit der Genehmigungsentscheid nicht mehr beschwerdefähig werden¹⁷¹.

¹⁶⁸ So im Fall Crissier (= BGE 120 1b 436).

¹⁶⁹ Bei Vorliegen eines Massnahmenplans – cf. Fall Crissier (= BGE 120 1b 436).

¹⁷⁰ Vgl. die Beispiele in Fussnote 155.

¹⁷¹ Beispiel: Anzahl Parkplätze.

**(7) Nutzungspolitik mit komplexer Akteurkonstellation
und staatlicher Projektträgerschaft**

Beispiele für diese Gruppe von Genehmigungsfällen sind UVP-pflichtige Grossanlagen des Bundes oder kantonseigene Infrastrukturprojekte, die infolge ihrer möglichen, ausserordentlich hohen Umweltbelastungen als sog. «Sternchenfälle» einer Begutachtung der UVP durch das BUWAL bedürfen (Art. 9, Abs. 7). Das können Bau- oder Konzessionsgenehmigungen durch eine Leitbehörde der Bundes- (etwa: Zivilluftfahrt, Hochspannungsleitungen) oder der Kantonsverwaltungen (Wasserkraftwerkprojekte etc.) sein¹⁷².

Solche Konflikte weisen meist eine ausserordentlich komplexe Akteurkonstellation auf. Dabei treten auf der Ebene der staatlichen Akteure neben der Leitbehörde eine Vielzahl anderer Fachbehörden auf. Das sind insbesondere auch die zuständige(n) Infrastrukturbehörde(n) selbst (oft in direkter Vertretung der Projektträgerschaft). Seitens der Projektträgerschaft im engeren Sinne figurieren als (bevorzugte oder benachteiligte) Dritte das lokale Baugewerbe, Zulieferer- und Abnehmerbranchen etc. und im Lager der Politikbetroffenen (Umweltorganisationen) finden sich oft auch betroffene Standortgemeinden, infolge spezifischer Kompensationsarrangements mit diesen Letzteren angeblich benachteiligte Nachbargemeinden¹⁷³. Als potentiell benachteiligte Dritte finden sich hier mitunter auch Konkurrenzunternehmen. Dies sind etwa Vertreter der privaten oder staatlichen Energiewirtschaft¹⁷⁴, privater Verkehrsbetriebe oder konkurrierender anderer nationaler Flughäfen. In diesem Lager finden sich oft auch Vertreter der Tourismuswirtschaft¹⁷⁵, der Regionalplanung¹⁷⁶ oder der zur Stellungnahme aufgeforderten Kantons- (in Bundesverfahren) oder Bundesbehörden (in kantonalen Verfahren).

Diese hoch komplexe Akteurstruktur macht Verhandlungslösungen schon deshalb schwierig, weil ein einziger beschwerdeberechtigter Akteur eine Vetoposition gegenüber allen anderen inne hat, die er mit dem Auslösen und Durchziehen eines Rechtsmittelverfahrens wahrnehmen kann. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass Verhandlungslösungen in derart verfahrenen Situationen mitunter erst kurz vor einer letztinstanzlichen Bundesgerichtsentscheidung zu Stande kommen (Fall Cleuson-Dixence). Naturgemäss fällt dabei auch die Ernennung eines allseits anerkannten Mediators¹⁷⁷, die saubere Trennung zwischen bi- und multilateral zu füh-

¹⁷² Die Befunde empirischer Analysen solcher Genehmigungsverfahren (Fälle Gemmi, Cleudson-Dixence, Neuchlen-Anschwilen – ohne Beschwerderecht nach der Militärorganisationsgesetzgebung von vor 1995, Brig-Glis, Ciba-Geigy, Schmerikon, Pfynwald – Kasothek).

¹⁷³ Fälle Wolfenschiessen oder Vugelles-la-Motte (Kasothek).

¹⁷⁴ Fälle Cleuson-Dixence oder Hochspannungsleitungen (Kasothek).

¹⁷⁵ Fall Gemmi (Kasothek).

¹⁷⁶ Ebenfalls Fall Gemmi (Kasothek).

¹⁷⁷ Fall Cleuson-Dixence (Brélaz und Bodenmann).

render Verhandlungen sowie eine Isolation einzelner Konfliktgegenstände hier besonders schwer.¹⁷⁸

Gegenstand der Konflikte sind neben der Dimensionierung der Anlage und betrieblichen Aspekten vielfach schon die Bedarfs- und Standortfrage. Wie bereits erwähnt, sollen diesbezügliche Konflikte in Zukunft dadurch entschärft werden, dass sie zum Gegenstand von Bundessachplänen nach Art. 13 RPG gemacht und damit den durch Rechtsmittelverfahren justiziabilisierten lokalen bzw. regionalen Vollzugskonflikten entzogen werden¹⁷⁹.

Eine ähnliche Strategie liegt in der Übertragung der Entscheidungskompetenz an nationale Behörden (wie in der Zivilluftfahrt 1998 geschehen¹⁸⁰) oder (auf der horizontalen und vertikalen Ebene) in der jüngst bundesrechtlich eingeführten Verfahrenskonzentration (nach dem neuen Bundesgesetz von 1999¹⁸¹), die für solche Genehmigungsverfahren eine einzige Leitbehörde und ein einziges, einheitliches Genehmigungsverfahren verlangt. Trotz dieser, von Umweltorganisationen teilweise beklagten verfahrensstrukturellen Änderungen bleiben für solche Verfahren Verhandlungslösungen vermutlich schwieriger als für vergleichbare Projekte mit privater Trägerschaft (Gruppe 8). Denn die Projektrealisierung entspricht oft der Zielsetzung einer öffentlichen Sektoralpolitik, für die ein klarer gesetzgeberischer Auftrag besteht. Die Projektträgerschaft wird deshalb Alles daran setzen, um neben den erwähnten Projektbetroffenen, auch die potenziellen Anlagenutzer zu mobilisieren und mit deren Unterstützung den Konflikt wenn immer möglich einer politischen Lösung zuzuführen. Dadurch sollen die angerufenen Kantonsregierungen oder der Bundesrat offen Farbe bekennen. Diese Option ist ähnlich gewichtig wie jene der Opponenten für eine höchststrichterliche Entscheidung¹⁸². Der Bestand dieser zwei Damoklesschwerter in der Hand der beiden Hauptprotagonisten macht Verhandlungslösungen sehr schwierig, eröffnet mitunter aber auch Spielraum für Verhandlungen.

(8) Nutzungspolitik mit komplexer Akteurkonstellation und privater Projektträgerschaft

Solche Schwierigkeiten bestehen demgegenüber in bezüglich Akteurkonstellationen ähnlich komplexen Genehmigungsverfahren für UVP-pflichtige Grossprojekte mit privater Projektträgerschaft nicht. Vergleichbar den Fällen der Gruppe 6 (Einkaufszentren, Parkgaragen, Vergnügungsparks, Multiplexkinos, Staudämme) dürfte hier in Ermangelung einer kantonalen oder bundeseigenen Richt- oder Sachplanung die Bedarfs- und Standortfrage einen gegenüber den öffentlichen Grossprojekten wichtigeren Konfliktgegenstand bilden. Gleichermassen wie bei den öffentlichen sind auch bei solchen privaten Grossprojekten die Dimensionierung und die betrieb-

¹⁷⁸ Vgl. aber immerhin das hochkomplexe Verfahren zum Ausbau des Flughafens Wien (<http://www.viemediation.at>), welches bis anhin konstruktiv zu verlaufen scheint.

¹⁷⁹ Vgl. Fall Deponie Feldmoos, Fussnote 145; auf kantonaler Ebene: Kiesgruben.

¹⁸⁰ BG vom 26. Juni 1998.

¹⁸¹ BG vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren, keine RS-Nummer (!).

¹⁸² Fall Wagen-Eschenbach (Kasothek).

lichen Aspekte oft kontrovers. Als Beispiele lassen sich überregionale Grosseinkaufszentren (Migros oder Coop), Vergnügungsparks oder als Belastung empfundene «Themendörfer» wie Altersgrosssiedlungen, Tourismusgrosssiedlungen etc. anführen.

Mit der gegenwärtig stattfindenden Überführung ehemals staatlicher Betreiber infrastruktureller Grossanlagen in privatrechtliche Aktiengesellschaften, Stiftungen etc. dürfte diese Gruppe umweltpolitischer Konfliktkonstellationen in Zukunft zunehmen. Umweltpolitisch ist dieser Umstand (ausnahmsweise) deshalb vorteilhaft, weil der – «privatisierten» – Projektträgerschaft definitionsgemäss der Nachweis eines öffentlichen Interesses ihrer Projekte schwieriger fällt. Ceteris paribus dürften in solchen Konflikten Verhandlungslösungen bessere Chancen haben als unter dem früheren Regime der Zugehörigkeit dieser Projektträger zur Staatsverwaltung.¹⁸³

Praktische Schlussfolgerungen

Die hier vorgetragene Typologie entlang den Dimensionen Schutz- und Nutzungspolitiken, staatliche oder private Projektträgerschaft und Dreiecks- versus Mehrebenenpolygon hat sich in der Empirie als robust erwiesen. Die Komplexität der Akteurkonstellationen lässt sich, wie die als Beispiele angeführten Fälle zeigen, regelmässig prognostizieren anhand der Bedeutung, Grösse oder des Ausmasses der erwarteten Umweltauswirkungen des Vorhabens. Im Hinblick auf die Anwendung der Verhandlungsempfehlungen schlagen wir daher vor, das Vorhaben bereits anlässlich der Projektierung unter dem Gesichtswinkel der acht idealtypischen Akteurkonstellationen zu klassieren, um aus den hier angeführten Vergleichsfällen Hinweise für die Zusammenstellung der Verhandlungspartner zu gewinnen. Die Ausführungen zu diesen Typen dienen ausserdem dazu, bereits in einem Frühstadium Akteure zu identifizieren, die sich zum Fall (noch) nicht geäussert haben, von denen indessen Unterstützung oder Ablehnung zu erwarten ist.

2.3 Ressourcen

Ressourcentypologie und Portfolios

Auf die Frage, welcher Natur denn jene Ressourcen sind, die in Verhandlungsprozessen ausgetauscht werden, bietet die uns bekannte Literatur nur wenig brauchbare Antworten. Sicherlich ist darin immer wieder die Rede von Informationsaustausch; mitunter wird von Tausch von Geld gegen Information oder von Zeitgewinn gesprochen. Eine systematische Erläuterung dieser Problematik kann im Rahmen dieses Fachberichtes nicht erfolgen. Gleichwohl unternehmen wir im Folgenden den Versuch, den in der Politikanalyse entwickelten Ressourcenansatz auf die unter Verhandlungsbedingungen stattfindende Outputproduktion anzuwenden. Abb. 2 gibt die zehn in diesem Zusammenhang bisher identifizierten Ressourcen der Akteure öffentlicher Politiken wieder.

¹⁸³ Bereits auf Programmebene (Gesetze und Verordnungen) finden sich schon heute deutliche Bevorzugungen öffentlicher gegenüber privater Projektträger; dies gilt insbesondere für die Lärmschutzverordnung (Art. 9 und 25).

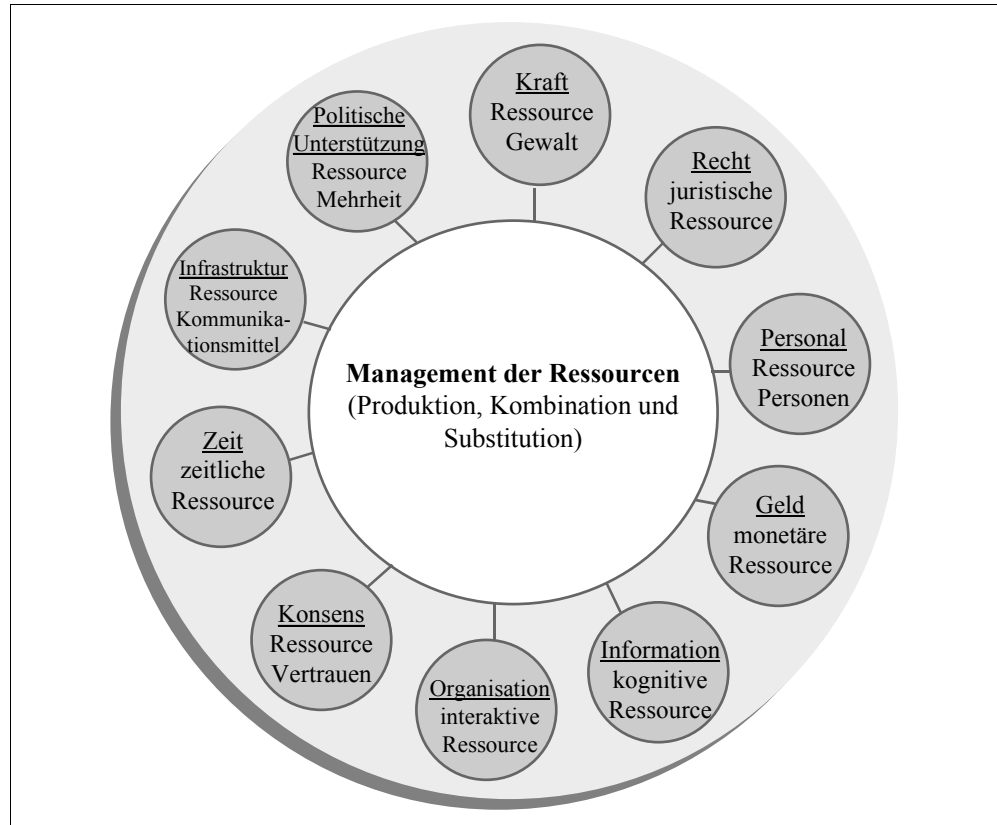


Abbildung 2: Politikressourcen (nach Knoepfel, Larrue und Varone, 2001: 73)

Legende:

- *Recht* als *juristische* Ressource wird im Rechtsstaat entweder von politisch-administrativen Behörden (öffentliches Recht) oder von freien Vertragspartnern entsprechend dem Vertragsrecht produziert. Behörden und Vertragspartner nehmen die Ressource in Anspruch, wenn sie in Verfolgung ihrer Ziele darauf pochen, dass Recht anzuwenden ist. Die Rechtsanwendung obliegt in letzter Instanz den Gerichten. Im Rechtsstaat braucht jede Behörde für ihr Handeln einer rechtlichen Grundlage.¹⁸⁴ Die Bedeutung der Ressource kommt oft in der Negativformulierung «Wir haben keine gesetzliche Grundlage» zum Ausdruck. Umweltorganisationen nehmen mit ihrem Beschwerderecht das Recht in Anspruch, Umweltrecht durchzusetzen.
- Die Ressource *Personal*, über die sowohl private wie öffentliche Akteure verfügen müssen, besteht aus Personen, die der Akteur zur Durchführung bestimmter Aufgaben aufgrund öffentlichen Beamten- oder privaten Vertragsrechts oder aus ideellen Motiven (Freiwillige) zu mobilisieren in der Lage ist. Die Personen charakterisieren sich durch bestimmte professionelle Fähigkeiten, Loyalitäts- und Abhängigkeitsverhältnisse von dem die Ressource mobilisierenden Akteur

¹⁸⁴ Vgl. oben Kapitel 1, Abschnitt 2.

sowie durch das ihnen zur Verfügung stehende Zeitbudget. Aufbau und Aufrechterhaltung dieser Ressource setzt das Vorhandensein der Ressource *Geld* voraus, sofern die Ressource *Organisation* nicht auf freiwilliger Arbeit aufbaut. Personalmangel schränkt die Handlungs- und Verhandlungsfähigkeit öffentlicher und privater Akteure erheblich ein.

- Die monetäre Ressource *Geld* nimmt insofern eine dominierende Stellung ein, als ihre Verfügbarkeit die Akquisition mehrerer anderer Ressourcen (insbesondere: *Personal*, *Information*, *Organisation* und *Infrastruktur*) ermöglicht. Andere Ressourcen lassen sich indessen nicht oder nur beschränkt durch Geld erkaufen (*Konsens*, *Zeit*, *politische Unterstützung* und *Recht*). Geldmangel ist daher ein schwerwiegendes Handlungs- und Verhandlungshandicap.
- Die *kognitive* Ressource *Information* im Sinne technischer, politischer oder wirtschaftlicher Daten ist in komplexen Politiken (wie Umwelt- und Naturschutzpolitik) eine zentrale Handlungs- und Verhandlungsvoraussetzung. Informationsvorsprünge verschaffen den Akteuren eine wichtige Machtposition. Die Produktion von Information wird zunehmend teurer (Ressource *Geld*) und ihre Handhabung setzt qualifiziertes Personal (Ressource *Personal*) voraus. Ausserdem spielen die Diffusionsmöglichkeiten (Ressource *Infrastruktur*) bzw. die Fähigkeiten eines Akteurs, Information möglichst geheim zu behalten, eine Rolle für die Definition seiner Verhandlungsmacht. Informationsdefizite bilden gerade in komplexen Politikfeldern erhebliche (Ver-)Handlungshandicaps.
- Die interaktive Ressource *Organisation* besteht in der Fähigkeit, andere Ressourcen im Hinblick auf eine bestimmte Zielsetzung unter möglichst geringem Aufwand mobilisierend zu kombinieren bzw. zu vernetzen. Der Organisationsgrad eines Akteurs umschreibt seine Fähigkeit, solche Ressourcenkombinationen mehr oder weniger rasch zu realisieren. Zentrale Messgrösse sind die Aufbaustruktur des Akteurs (insbesondere: Kommandostrukturen) und die Motivation der Basis (Mitgliedschaft, bei privaten Organisationen) zur Zielerreichung. Organisation setzt auf diese Weise den betroffenen Akteur durch interne interaktive Prozesse «in Bewegung».
- Die Ressource *Vertrauen* stiftet Konsens zwischen politik(umsetzungs-)beteiligten Akteuren, die nicht unbedingt die gleiche Zielsetzung verfolgen müssen, sich indessen um die Lösung des gleichen Problems bemühen. Konsens ist dementsprechend nicht deckungsgleich mit der Ressource *Organisation* und der für sie konstitutiven Loyalität bzw. Motivation der Organisationsmitglieder, sondern sie beschreibt das Verhältnis eines Akteurs zu einem andern. Auch unterscheidet sie sich von der Ressource *politische Unterstützung* dadurch, dass zur Erstellung von Konsens vielfach gerade nicht Mehrheits-, sondern Einstimmigkeitsverfahren notwendig sind. Konsens entsteht praktisch schrittweise über Lern- oder andere Verhandlungsprozesse unter den drei für öffentliche Politiken konstitutiven Gruppen (Ziel- und Betroffengruppen, Behörden) über bestimmte Sachfragen. Dieser Konsens muss nicht über demokratische Mehrheitszustimmung im Rahmen (lokaler, kantonaler oder eidgenössischer) öffentlich-rechtlicher Körperschaften verfügen.
- *Zeit* ist eine schwierig umschreibbare Ressource, deren Vorhandensein in der Regel mit Negativformulierungen umschrieben wird («keine Zeit haben»). Sie

wird in (Ver-)Handlungssituationen zur ergebnisdeterminierenden Grösse, in denen rasches Handeln notwendig ist (Katastrophensituationen, vorgegebene Fristen etc.). In alternativen Streitbeilegungsverfahren spielt die Ressource Zeit, die dem einen oder anderen Verhandlungspartner zur Verfügung steht, auch deshalb eine grosse Rolle, weil Zeit auf der einen Seite oft *Geld* (Schuldzinsen) und auf der anderen Seite manchmal erhebliche Verhandlungsmacht bedeutet.

- Die Ressource *Infrastruktur* (beim Staat: Zugriff auf Verwaltungsvermögen) besteht in den einem Akteur zur Verfügung stehenden Kommunikationsinstrumenten aller Art (vom Büro, Bleistift über Overheadprojektoren bis zu Versammlungssälen, Telefonnetzen oder Sendefrequenzen). Die Verfügbarkeit dieser Ressource ist vor allem für die Mobilisierung von Opposition oder Zustimmung entscheidend. Wer darüber nicht verfügt, wird kaum glaubhaft mit dem Einsatz der Ressource *Organisation* oder *politische Unterstützung* (in grossen Verfahren auch nicht der Ressource *Konsens*) umgehen können.
- Die Ressource *politische Unterstützung* durch demokratische Mehrheitsbeschlüsse spielt bei Verhandlungsprozessen unmittelbar nur eine Rolle für die daran beteiligten politisch-administrativen (behördlichen) Akteure. Andere Akteure können sie indessen mobilisieren, indem sie auf eine Veränderung der einschlägigen Rechtsgrundlage hin arbeiten, um auf diese Weise zu einer politischen Lösung eines Konfliktes durch Mehrheitsentscheid (anstatt durch *Konsens*) zu gelangen (insbesondere: Lancierung einer Volksinitiative).
- *Kraft / Ressource Gewalt*: Die Gewaltanwendung erfordert staatlicherseits das Vorhandensein von Polizeikräften und dient der ultimativen Durchsetzung von Politik-Outputs (Anwendungsfälle: Betriebsstillegungen, Verhaftung eines Straftäters, Durchsetzung eines Demonstrationsverbotes, Abbruch eines unbewilligten Bauwerkes etc.). Gewalt wird mitunter auch von privaten Akteuren eingesetzt, um ihren Forderungen Nachachtung zu verleihen (Beispiel: «gewaltfreie» Geländebesetzungen, Einbrüche in Betriebe, Blockierungen von Strassenzügen Strassenblockaden etc.). Der instrumentelle Begriff «Kraft» soll zum Ausdruck bringen, dass mit der Identifikation dieser Ressource kein Entscheid über die Legitimität ihres Einsatzes einhergeht.

Immer wieder hört man das Postulat nach gleich langen Spiessen¹⁸⁵, das als zentrales Erfordernis für den Erfolg alternativer Konfliktlösungsstrategien gilt. Diese Forderung lässt sich in der Sprache der Politikanalyse abbilden als Postulat nach einer ausgeglichenen Verteilung der zehn Politikressourcen auf die drei zentralen konfliktbeteiligten Akteure. Das politikanalytische Modell¹⁸⁶ geht generell von der Annahme aus, dass

- jeder beteiligte Akteur dank entsprechender institutioneller Regeln über ein bestimmtes Portofolio an Politikressourcen verfügt, das sich aus verschiedenen Quoten einzelner dieser Ressourcengruppen zusammensetzt. Akteure, die über

¹⁸⁵ Fietkau/Weidner 1998: 55, 79, 325; Dziedzicki 2001: 358, 401.

¹⁸⁶ Cf. Knoepfel/Larrue/Varone 2001. Ähnliche Ansätze finden sich auch in der politischen Soziologie, wo von «Kapitalien» der Akteure gesprochen wird (cf. Terribilini 2001: 20, 35 – nach Bourdieu).

keine einzige dieser Ressource verfügen, sind nicht politikfähig; sie können schon daher an Verhandlungsprozessen nicht teilnehmen;

- die Art der Zusammensetzung (Ressourcenmix) und das Ausmass dieses Portfolios insgesamt die Verhandlungsmacht eines Akteurs bestimmen;
- die beteiligten Akteure insgesamt über vergleichbare, nicht aber über gleiche Ressourcenportfolios verfügen müssen. Ein allzu grosses Machtgefälle unter den verhandelnden Akteuren führt kaum zu Verhandlungen sondern zu hierarchischen Entscheidungsprozessen (ob in Staat oder Gesellschaft);
- die Akteure bestrebt sind, im Interesse der Zielerreichung ihre Portfolios optimal einzusetzen. Sie nehmen danach einen Ressourcenverlust und dabei mitunter auch eine Veränderung der Zusammensetzung ihrer Portfolios in Kauf, wenn dieses auch nach dem Tausch immer noch eine minimale Diversifizierung aufweist (Vermeidung «eindimensionaler» Portfolios);
- die Akteure indessen ihre Ressourcen nur dann einsetzen, wenn sie dagegen von den anderen Parteien neue Ressourcenquoten der gleichen oder einer anderen Ressource eintauschen können. Im letzteren Falle können sie die Vielfalt des Gesamtportfolios anheben; im ersten Fall werden sie die durch Verluste geschmälernten Bestände durch Neuakquisitionen auffrischen.

Ressourcentausch¹⁸⁷
Grundsatz

Bestünden Konfliktlösungsprozesse durch Verhandlungen indessen lediglich aus den beschriebenen (zielgerichteten) Tauschvorgängen zwischen den Portfolios der beteiligten Akteure, so würde aus solchen Prozessen nichts Neues entstehen. Wo bliebe denn da das eingangs¹⁸⁸ mit dem Bild eines Hauses umschriebene gesellschaftliche Konstrukt, von dem wir behaupten, dass es aus Ressourcen der Akteure gebaut sei?

Die Antwort auf diese Frage ist vergleichsweise einfach: Beim Ressourcentausch und dem diesen abschliessenden Einbau der getauschten Ressource ins Portfolio des erwerbenden Akteurs erfährt die betroffenen Ressourcenquote einen partiellen Kollektivierungsprozess. Sie wird vom neuen Eigentümer zwar «angeeignet», erfährt entlang der Tauschbewegung indessen eine Statusänderung. Zu dieser kommt es anlässlich des Herauslösens aus dem «privaten» Portfolio des anbietenden Akteurs und deren Durchqueren des zwischen den beiden Akteuren liegenden (halböffentlichen) Raumes. Nach Abschluss des Tausches bestehen an ihr drei spezifische Nutzungsrechte: Beim eintauschenden Akteur bleibt daran ein Nutzungsrecht «hängen», beim empfangenden Akteur entsteht ein neues Recht und gleichzeitig entsteht als Drittes ein («unteilbares») Gemeinschaftsgut an der getauschten Ressourcenquote. Diese steht als Baustein für den Aufbau des erwähnten Hauses zur Verfügung. Bei jedem Ressourcentausch verändern sich bei Zutreffen dieser Beobachtung nicht nur die Portfolios der individuellen Akteure, sondern es entstehen der gesamten Akteurgemeinschaft gehörende, neue (kollektive) Ressourcen. Daraus können die Spielregeln und die materiellen Konfliktlösungen gebaut

¹⁸⁷ Knoepfel/Kissling-Näf/Marek 1997: 286 f.; Kissling-Näf 1997: 52 f., 273 ff., 293.

¹⁸⁸ Abschnitt 1.

werden. Dieser Vorgang wird in der Mediation auch als «Co-Kreation des Konfliktes» bezeichnet (C. Peer).

Welches sind nun die in Verhandlungsprozessen empirisch am häufigsten feststellbaren *Ressourcentauschvorgänge*? Die Art der beteiligten Ressourcen und die Natur dieser Geschäfte hängen von den Konfliktgegenständen selbst, aber auch von der anfänglichen Dotation der Portfolios der beteiligten Akteure ab.

Bezüglich der von solchen Tauschgeschäften konkret betroffenen Ressourcen (Art) lässt sich generell nur sagen, dass dabei lange nicht immer alle der zehn theoretisch relevanten Politikressourcen einbezogen werden. Der Ressourceneinsatz hängt vielmehr von der spezifischen *Zielsetzung* eines Akteurs zu einem gegebenen Zeitpunkt im Verhandlungsprozess ab. Diese verlangt von ihm eine bestimmte Positionierung zu einem der drei Hauptgegenstände solcher Konflikte (Standort, Dimensionierung, betriebliche Anforderungen). Nach unseren Beobachtungen sind dabei immer die *fünf Ressourcen Information, Zeit, Geld, Recht und Konsens im Spiel*.

Die Bedeutung der übrigen Ressourcen hängt von der besonderen Konfliktsituation ab. So wird die Ressource *Gewalt* dort bedeutsam, wo eine oder mehrere Parteien mit Gewaltanwendung drohen oder diese bereits ausüben. Deshalb muss zunächst ein Gewaltverzicht ausgehandelt werden. Die Ressource *Infrastruktur* wird bei besonders medienträchtigen Konflikten bedeutsam, an denen ausserdem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind (gemeinsame Pressemitteilungen, grosse Verhandlungsorte). Die Ressource *Organisation* wird ebenfalls bei komplexeren Akteurstellungen mit hohem gegenseitigen Abstimmungsbedarf unter den Akteuren von Bedeutung sein. Die Ressource *politische Unterstützung* wird zum Gegenstand von Austauschprozessen in Verhandlungsprozessen, wenn der Konflikt einen hohen Politisierungsgrad aufweist. Dies zeigt sich etwa daran, dass sich unter den politisch-administrativen Akteuren, aber auch unter den Vertretern der Ziel- und Betroffenenengruppen auch politisch-institutionelle Akteure wie Vertreter politischer Parteien, Mitglieder kantonaler oder kommunaler Exekutiven oder Parlamentarier befinden. Schliesslich wird die Ressource *Personal* in jenen Verhandlungen zum – knappen – Gegenstand von Austauschprozessen, wo etwa in Form von Sachverständigengutachten besonders personalintensiver Konfliktverarbeitungsaufwand ansteht.

Zwei Typen
von Ressourcen-
tauschgeschäften

Bezüglich der *Natur der stattfindenden Tauschgeschäfte* können wir regelmässig zwei Typen unterscheiden. Es sind dies Tauschgeschäfte innerhalb ein und der selben Ressourcenkategorie und solche, in denen Ressourcen aus der einen gegen solche aus einer anderen Kategorie getauscht werden:

- Der Austausch von Ressourcenquoten *aus der gleichen Kategorie* ist mit Sicherheit der häufigere Fall. Er besteht darin, dass die Akteure direkt ein gemeinsames Ressourcenkapital aufbauen, indem sie, in Abhängigkeit spezifischer Konfliktgegenstände, auf eine bestimmte Quote einer Ressource verzichten und diese ihrem Gegenüber zum Tausch anbieten. Damit gelangt diese Letztere in

den oben erwähnten kollektiven Ressourcenbestand. So tauschen sie wechselseitig ihnen gehörende (ggf. bisher geheime) *Informationen* über bestimmte Konfliktgegenstände aus, sodass ein gemeinsames Wissenskapital entsteht. Gleichzeitig verzichten sie im einen oder anderen Falle darauf, diese Informationen als unrichtig, unwahr etc. zurück zu weisen. Damit entäussern sie sich auch einzelner Quoten ihrer Ressource Konsens. Diese – wichtige – Ressource kann auf diesem Wege auch auf den Konfliktgegenstand selbst durchschlagen. In solchen Fällen entsteht für den betroffenen (beschränkten) Konfliktgegenstand kollektives sachliches Konsenskapital («konsentiertes Wissen»).

- Oft finden ähnliche Verzichte auch im Bezug auf die Ressource *Geld*, statt. Damit wird eine gemeinsame Kasse geäufnet, die für die Finanzierung einzelner Verhandlungsschritte, ggf. aber auch für die gemeinsame Produktion anderer Ressourcen (Information – Wissen, Personal etc.) verwendet werden kann. Ein Verzicht auf die Ressource *Recht* besteht etwa darin, dass in Bezug auf einen bestimmten Konfliktgegenstand das Insistieren auf spezifischen Interpretationen vorgegebener Rechtsnormen (materielles Recht) aufgegeben oder auf dessen Durchsetzung über bestimmte Rechtsmittelverfahren (formelles Recht) verzichtet wird. Damit entsteht ein gemeinsames Kapital an der Ressource Recht. Dieses besteht darin, dass die Akteure sich Verhandlungsspielräume konzederen, die sie sich dadurch verschaffen, dass sie Recht (im Sinne einer gemeinsamen Interpretation einer Rechtsvorschrift) gemeinsam selbst setzen wollen. Schliesslich geben und nehmen sich die Akteure die Ressource *Zeit*, womit sie sich für bestimmte Gegenstände ein kollektives Zeitbudget schaffen. Dieses ermöglicht das Öffnen eines gemeinsamen Zeitfensters, innerhalb dessen die Parteien z.B. auf den Einsatz bestimmter (zu bezeichnender Ressourcen) verzichten.
- Etwas komplexer, in der Realität indessen leichter feststellbar sind *Tauschgeschäfte unter verschiedenen Ressourcengruppen*. Diese bezwecken in erster Linie das Arrondieren der jeweiligen Ressourcenportfolios der beteiligten Akteure und nicht unmittelbar eine zusätzliche Äufnung der gemeinsamen Ressourcenbestände. Eine solche wird nach den obigen Ausführungen indessen auch im Gefolge dieser – heterogenen – Ressourcentauschgeschäfte eintreten. Ihre Grundmechanik besteht darin, dass die Akteure den Tausch nicht wie beim «einfachen» Geschäft auf den gleichen Konfliktgegenstand beziehen, sondern im Regelfall gerade auch auf jeweils andere (Akteur A: Standort; Akteur B: Betrieb). Die am häufigsten auftretenden Tauschgeschäfte dieser zweiten Gruppe sind:
 - *Konsens gegen Recht*: Akteur A bietet seinem Vis-à-vis die Zustimmung zu einer bestimmten Information bzw. einer Lösung eines bestimmten Konfliktgegenstand an. Als Gegenleistung verlangt er, dass sein Gegenüber auf sein früheres Insistieren auf einer bestimmten Interpretation einer Norm bzw. auf das Ergreifen eines Rechtsmittels in der gleichen oder in einer anderen Sache verzichtet. Nach dem Tausch hat A sein Portfolio der Ressource Recht gestärkt, indem er Gewissheit hat, dass sein Gegenüber diesbezüglich nicht mehr über einen höheren Ressourcenbestand verfügt. B hat dank des Tauschgeschäftes den Bestand seiner Ressource Konsens im Bezug auf einen bestimmten Streitgegenstand konsolidieren können. Das Beispiel zeigt, dass

dadurch im Bezug auf den oder die betroffenen Gegenstände auch der kollektive Ressourcenbestand insoweit ansteigt, als zumindest unter A und B ein neuer Konsens entstanden ist.

- *Recht gegen Information*: A verzichtet wiederum auf bestimmte Quoten seiner Ressource Recht, unter der Bedingung, dass ihm B bisher vorenthaltene Informationen zugänglich macht. Auch hier kommt es nicht nur zu einer Veränderung der Ressourcenportfolios der beteiligten Akteure, sondern im Regelfall auch zu einer Vermehrung der kollektiven Ressource Information (gemeinsam geteilte Information zwischen den Akteuren A und B).
- *Zeit gegen Geld*: Bei dieser recht häufigen Konstellation stimmt A einer Fristverkürzung zugunsten von B zu. Damit vergibt A sich der im gegebenen Fall wichtige Ressource Zeit und B nimmt etwa höhere Investitions- und Planungskosten oder einen höheren Preis für Umweltauflagen in Kauf. Damit ist B bereit, für den Zeitgewinn höhere Kosten zu tragen. B kann ausserdem bereit sein, dafür dem A seine Verfahrenskosten zu decken oder das Geld in die gemeinsame Verhandlungskasse einzugeben.
- *Zeit gegen Information*: A verzichtet auf seine Ressource Zeit, in dem er einer Verlängerung einer bestimmten Verfahrensphase unter der Bedingung zustimmt, dass ihm B bisher vorenthaltene Informationen (etwa über Geschäftsgeheimnisse) zugänglich macht. Ähnlich wie im bereits angesprochenen Fall des «einfachen» Informationstausches wird dadurch auch der Bestand der kollektiven Ressource Information angehoben.

Die Liste dieser Beispiele von Tauschgeschäften, die unterschiedliche Ressourcen- gruppen betreffen, liesse sich schon aus Gründen der Arithmetik fast beliebig erweitern. Die Zahl der möglichen Tauschgeschäfte steigt ausserdem exponentiell an, wenn dabei auch noch die anderen fünf, hier nicht angesprochenen Ressourcen einbezogen werden. Darin kommt die ausserordentlich reichhaltige Palette möglicher Tauschgeschäfte in Verhandlungen zur Lösung von Umweltkonflikten hinlänglich zum Ausdruck.

Praktische Schlussfolgerungen

Bei der Festlegung ihrer Strategie tun alle Verhandlungsbeteiligten gut daran, eine Ausgangsbilanz ihres Ressourcenportfolios zu erstellen und für jeden Verhandlungsschritt die dazu notwendige / verfügbare Ressource festzulegen. Ebenso wichtig ist das Erstellen einer Diagnose über das (vermutete) Portfolio des oder der Verhandlungspartner. Diese Identifikation der eigenen Stärken und Schwächen und deren Vergleich mit jenen der Verhandlungspartner ermöglicht eine realistische Einschätzung der wechselseitigen Akzeptanz von Verhandlungsangeboten. Ohne Bereitschaft, das Ressourcenportfolio zu verändern, gibt es keine Verhandlungen. Die Tauschgeschäfte müssen für die Portfoliopolitik beider oder aller Verhandlungspartner interessant sein. Jeder hat ein legitimes Interesse an für ihn vorteilhaften Tauschgeschäften. Tauschgeschäfte sind keine Kuhhandel, sondern die notwendigen Motoren für den schrittweise Aufbau von Konsens.

2.4 Institutionen

Die Lesenden werden sich da und dort die Frage gestellt haben, inwiefern solche Tauschgeschäfte überhaupt «legitim» sind und wo das Recht oder von zu vereinbarenden Verhandlungsregelungen diesen ggf. Grenzen setzen können. Diese Frage ist berechtigt. Sie bildet in der politischen Debatte über Verhandlungslösungen oft sogar die zentrale Kontroverse und verweist darauf, dass die Akteure bei der Mobilisierung «ihrer» Ressourcen bestimmte institutionelle Regeln zu beachten haben.

Possessive institutionelle Regeln

In getreuem Abbild realer Handlungssituationen der Akteure und ihres Sprachgebrauchs, verwendet die Politikanalyse im Zusammenhang mit den Ressourcen öffentlicher Politiken heute Possessivpronomina. Die Ressource wird dadurch einer Person zugeordnet («meine Zeit», «dein Recht», «sein Geld», etc.). Damit ordnet sie diese Ressourcen den einzelnen Akteuren zu. Dieser Umstand deutet darauf hin, dass solche Ressourcenbesitzverhältnisse tatsächlich bestehen. Dies trifft in der Tat zu. Ausserdem sind diese Besitzverhältnisse nicht einfach das Ergebnis chaotischer, regelloser Aneignungsprozesses seitens der Akteure, sondern Ausdruck gemeinhin anerkannter Besitzregeln. Wir sprechen von eigentumsorientierten institutionellen Regeln (= possessive Regeln), die den Akteuren das «An-die-Hand-Nehmen» von Ressourcen in Verhandlungsprozessen erlauben oder untersagen. Der Bestand solcher formeller, aber auch informeller Regeln deutet darauf hin, dass Politikressourcen durchaus «eigentums-», zumindest aber «besitzesfähig» sind. Dies macht eine mehr oder weniger exklusive Zuordnung der Herrschaft über solche Ressourcen an spezifische Akteure möglich¹⁸⁹.

Es würde zu weit führen, im Rahmen dieses Fachberichtes die Gesamtheit der für die Konstitution solcher Herrschaftsverhältnisse bedeutsamen institutionellen Regeln zu ergründen und zu systematisieren. Diese stammen aus verschiedensten, mehr oder weniger verrechtlichten Regelwerken, die ihren Ursprung oft in *verfassungsrechtlich garantierten Grundrechten* finden. So gehört das Recht auf Zustimmung oder Ablehnung einer Entscheidung (Ressource Konsens) genauso wie jenes auf Anwendung physischer Gewalt im Falle legitimer Selbstverteidigung mit Sicherheit bereits zu den possessiven Regeln, die sich aus der persönlichen Freiheit ergeben¹⁹⁰. Je nach politischem Standort der Kommentatoren stehen diese Grundfreiheiten in mehr oder weniger direktem Verhältnis zur Eigentumsgarantie¹⁹¹, die für possessive institutionelle Regeln über Politikressourcen ebenfalls eine zentrale Rolle spielt. Davon betroffen sind sicherlich die Ressourcen Geld, Information und Infrastruktur.

Schliesslich wird die Versammlungs- und Vereinsfreiheit für die Sicherung der Herrschaft eines Akteurs über eine Organisation, die Vertragsfreiheit für dessen Besitzstand an Personal und die politischen Rechte für die Inanspruchnahme der

¹⁸⁹ Knoepfel 2002.

¹⁹⁰ Müller 1982.

¹⁹¹ Art. 26 BV.

Ressource politische Unterstützung von Bedeutung sein. Die Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates ordnen ihrerseits den verhandelnden Akteuren bestimmte Rechtsschutzmittel zu, die es ihnen erlauben, vom demokratischen Gesetzgeber produziertes Recht für die Durchsetzung ihrer oder der von ihnen vertretenen Interessen in Anspruch zu nehmen (Ressource Recht).

Mit der Aufzählung dieser Verfassungsrechte ist gleichzeitig gesagt, dass solche possessiven institutionellen Regeln nur Gegenstand neu ausgehandelter (alternativer) Konfliktlösungsverfahren sein können, wenn sie sich im Rahmen der Verfassung bewegen. Inwiefern die Akteure in solchen Verfahren überhaupt auf bestimmte minimale Bestände ihrer Ressourcenportfolios verzichten können, war schon immer eine klassische Frage der rechtswissenschaftlichen Grundrechtsdiskussion, auf die in diesem Zusammenhang nur verwiesen sei¹⁹². Für diesen Fachbericht halten wir lediglich fest, dass solche *Verzichtsakte* nicht nur mit Bezug auf die beiden in diesem Zusammenhang üblicherweise erwähnten Ressourcen Geld und Information, sondern auch für alle übrigen Ressourcen *nicht beliebig* erfolgen können.¹⁹³ Die Aufzählung zeigt ausserdem, dass die Herrschaftsverhältnisse an den Ressourcen öffentlicher Politiken nicht nur von der naheliegenderweise immer wieder genannten Eigentumsgarantie, sondern in einer insgesamt wohl bedeutsameren Weise, auch von einer Mehrzahl anderer Grundrechte mitgestaltet werden.

Richtig ist dagegen, dass diese possessiven Regeln im Rahmen der Verfassung durchaus *Gegenstand von Verhandlungen* zur Lösung von Umweltkonflikten sein können. Sie gehören mit zu den institutionellen Arrangements («Spielregeln»), die sich die Akteure im Laufe des Prozesses zur Lösung des substantiellen Streitgegenstandes geben. So finden sich denn auch in der Praxis vielfach Abmachungen über zulässige und nicht –zulässige Geldzahlungen unter den Akteuren (Beschränkung der Eigentumsgarantie), über den vorübergehenden oder gänzlichen Verzicht auf die Inanspruchnahme von Rechtsschutzmitteln (Beschränkung der Rechtsschutzgarantie) oder über den Verzicht auf die Lancierung allfälliger Volksinitiativen während der Verhandlungsphase. Auf diese Weise entsteht ein feingliedrig orchestriertes System neuer, nur für den einen Konfliktfall aufgebauter possessiver institutioneller Sonderregeln¹⁹⁴.

Verhaltensregeln

Das institutionelle Regelwerk, das das Verhalten der Akteure im Verhandlungsprozess bestimmen soll, weist indessen noch eine weitere Komponente auf. Es sind dies einfache Verhaltensregeln, auf die man sich in Konkretisierung oder Abweichung von der generellen Verwaltung(prozess)ordnung ebenfalls im Sinne eigener Spielregeln einigt. Man kann in diesem Zusammenhang von Regeln sprechen, die die *Akteur-Akteur-Beziehungen* regeln. Ausserdem kann man zeigen, dass diese sich von den possessiven Regeln nur dadurch unterscheiden, dass sie diese Akteur-Akteur-Beziehungen nicht auf dem Umwege über *Akteur-Ressourcen-Akteur-*

¹⁹² Müller. 1999: 157 ff.

¹⁹³ Vgl. z.B. für die Ressource Recht Kapitel 1, Abschnitt 2.

¹⁹⁴ Ähnlich Knoepfel 2000.

Beziehungen, sondern direkt regeln. Denn auch die Besitzesverhältnisse an Politikressourcen regelnden Institutionen regeln letztlich Akteur-Akteur-Beziehungen, indem sie diese Letzteren dazu verpflichten, einen bestimmten Ressourceneinsatz ihres Gegenübers als legitim, weil durch eine entsprechende possessive Regel legitimiert, zu betrachten¹⁹⁵. Einige dieser üblicherweise in Verhandlungsprozessen anzutreffender Verhaltensregeln werden auch in den Empfehlungen aufgegriffen (z.B. Einhalten der vereinbarten Spielregeln, gegenseitiges Zuhören, Respektieren der Gegenpositionen etc.). Darunter fallen auch ganz einfache Konventionen zum zwischenmenschlichen Verhalten (Anstand etc.).

Sanktionsregeln

Juristen thematisieren aus der Sicht ihrer alltäglichen Berufspraxis im Zusammenhang mit Regeln meist gleich auch die Frage des *Regelbruchs* und der entsprechenden Sanktionen. Es gibt sogar Normentheorien, die den Regelbruch als konstitutives Element einer Regel selbst thematisieren, das dieser Letzteren erst die Existenzberechtigung verleiht¹⁹⁶. Bekanntlich sind gezielte Regelverletzungen in kritischen Phasen von konfliktuellen Verhandlungen recht häufig. Vielfach bildet sie sogar den Auslöser für – verschärfte – Konfliktsituationen.

Es finden sich daher in den institutionellen Arrangements, die aus Verhandlungsprozessen resultieren, oft auch Regeln über den Regelbruch. Diese dritte Kategorie (Sanktionsregeln) für Verhandlungslösungen relevanter Institutionen kann als Meta-Regel angesehen werden, die unbeschadet davon zur Anwendung gelangt, ob eine possessive oder eine verhaltensorientierte Regel gebrochen wird. Sie löst das altbekannte Problem der Kompetenz-Kompetenz (Entscheidung über Entscheidungen) innerhalb der verhandelnden Akteurgemeinschaft in der Weise, als sie dieser Letzteren die Zuständigkeit verleiht, Regeln über (die Festlegung, Veränderung und Sanktionierung von) Regeln festzulegen und anzuwenden. Solche Abmachungen können etwa in Klauseln über Konventionalstrafen oder schlicht darin bestehen, dass im Falle der Regelverletzung das alternative durch das hierarchische (normale) Konfliktlösungsverfahren abgelöst wird (= Abbruch der Verhandlungen).¹⁹⁷

Praktische Schlussfolgerungen

Possessive institutionelle Regeln («Wem gehört legitimerweise welche Ressource?»), Verhaltensregeln («Wie wird der Ressourcenaustausch ‚anständig‘ durchgeführt?») und Sanktionsregeln («Was geschieht im Falle des Regelbruchs?») stehen nur beschränkt zur Disposition der Verhandlungspartner. «Zivilisiertes» Verhandeln setzt die Berücksichtigung allgemein anerkannter institutioneller Regeln voraus. Nur in ihrem Rahmen steht es den Verhandlungspartnern frei, sich besondere Regelwerke zu schaffen.

¹⁹⁵ Knoepfel/ Kissling-Näf/Varone 2001: 25 (nach Bromley 1991).

¹⁹⁶ Müller 1976: 31, 52 ff., 98.

¹⁹⁷ Vgl. auch Kapitel 1, Abschnitte 6 und 8.

3 Kontroverse Fragen zu Verhandlungslösungen

Im Folgenden beziehen wir Stellung zu *sechs Fragen*, die in der Verhandlungsliteratur und –in der Verhandlungspraxis oft zu Kontroversen Anlass geben. Diese beziehen sich auf die Bestimmung der an Verhandlungen zu beteiligenden Akteure, auf das Verhältnis zwischen Planungs- und Projektebene, auf verwaltungsinterne Verhandlungslösungen, auf die Frage der Bindewirkungen von Ergebnissen aus Verhandlungsprozessen für die Verwaltung, auf umstrittene Kompensationszahlungen sowie auf die Frage der Kostentragung und auf das Verhältnis von Verhandlungslösungen zu anderen Streitbeilegungsverfahren.

3.1 Zur Bestimmung der an Verhandlungen zu beteiligenden Akteure

Bezüglich der Abgrenzung der Akteure für Verhandlungslösungen werden drei Ansätze vorgeschlagen¹⁹⁸, die in ihrem Ergebnis zu teilweise unterschiedlichen Definitionen der massgeblichen (einzubeziehenden) Akteure in Verhandlungsprozessen führen. Es sind dies

- der *juristische Ansatz*, der zur Verhandlung zulässt, wer nach Gesetz und Gerichtspraxis beschwerdeberechtigt ist¹⁹⁹. Darunter fallen bei Genehmigungsverfahren neben der Projektträgerschaft und den beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen²⁰⁰ ggf. nach ordentlichem Verwaltungs(gerichts) verfahrensrecht legitimierte Dritte (z.B. Nachbarn) und Vertreter der betroffenen Gemeinde(n). Im Lichte der obigen Ausführungen (Kapitel 1 Abschnitt 3 und Kapitel 2 Abschnitt 2) führt dieser juristische Ansatz tendenziell zur Definition vergleichsweise einfacher Akteurkonstellationen.
- der *systemisch-technische Ansatz*, der die Akteure über eine systemtheoretische Modellierung bestimmt. Darin werden anhand geographischer und/oder funktionaler Karten verschiedene Stoff-, Energie- oder Personenflüsse zwischen der geplanten Anlage/Schutzgebiet und ihrer Umgebung identifiziert, entlang derer daraufhin die diese Flüsse kontrollierenden Akteure ermittelt werden. Diese Methode fördert mitunter einen weit grösseren Akteurkreis zu Tage, als der juristische Ansatz. Sie wird etwa bei verkehrsintensiven Anlagen Verkehrsverbände, Vertreter des öffentlichen Verkehrs, vom Zusatzverkehr betroffenen Nachbargemeinden etc., bei ARAs wichtige Klärschlammabnehmer, (nach Umweltrecht nicht beschwerdeberechtigte) Quartiervereine im Einzugsgebiet der durch Windrosen bestimmten Gerüche oder Raumplaner aus Gemeinden mit hoch expansiven Bauzonen (Versiegelung) und bei Abfallbeseitigungsanlagen das Recycling Gewerbe bzw. Vertreter abfallintensiver Industrie- oder Handelsbetriebe bezeichnen. Dieser systemisch-technische Ansatz führt regelmässig zu komplexen Akteurkonstellationen. Dies gilt auch für Schutzbeschlüsse, für die diese Methode neben örtlichen auch durch allfällige Touristenströme identifizierbare Gemeinschaften entfernter Nutzer als Akteure identifizieren wird.

¹⁹⁸ Knoepfel/Rey, 1990.

¹⁹⁹ Vgl. oben Kapitel 1, Abschnitt 4.

²⁰⁰ In der Regel tritt nur eine Organisation im Rahmen eines gemeinsam vereinbarten Sachbereichsteilplans auf.

- der *politikanalytische Ansatz*, der nach der oben dargestellten Methode neben den klassischen Ziel- und Betroffenengruppen, die in der Regel deckungsgleich sind mit der Projektträgerschaft und den Umweltorganisationen über die Figur der «bevorzugten» bzw. der «benachteiligten Dritten» ebenfalls zu einer weiteren Definition des zu beteiligenden Akteurkreises führen, als der juristische Ansatz. Der auf diese Weise ermittelte Akteurkreis ist indessen eher kleiner als jener, den die systemisch-technischen Ansätze bezeichnen, weil er nur mobilisierungsfähige Akteure berücksichtigt. Diese Gruppe ist regelmässig kleiner als jene der die erwähnten Stoff- etc. -flüsse «objektiv» kontrollierenden Personen oder Organisationen. Denn mobilisierungsfähig ist nur jener Akteur, der über ein minimales Ressourcenportfolio verfügt, das es ihm erlaubt, das Zustandekommen eines rechtskräftigen und umsetzungsfähigen Genehmigungs-, bzw. Schutzbeschlusses erheblich zu gefährden oder zeitlich zu verzögern. Aber der Ansatz lehrt, dass Verhandlungsmacht nicht nur jene Personen besitzen, die rechtsmittelberechtigt sind.

Der Nachteil des juristischen Ansatzes ist offensichtlich, weil damit ggf. «versteckte», angeblich in frühen Phasen solcher Prozesse nicht interessierte oder schlicht nicht informierte Akteure unberücksichtigt bleiben. Diese Letzteren können aber in zu kleinem Kreis erzielte Konfliktlösungen später wiederum erheblich gefährden. Aus diesem Grunde ziehen wir die politikanalytische Identifikation der an alternativen Streitbeilegungsverfahren zu beteiligenden Akteure vor.

Zur Frage, inwieweit man in solche Verhandlungen auch die Leitbehörden, bzw. die Umweltfachstellen oder andere behördliche Akteure beteiligen soll, verweisen wir auf Abschnitt 4 dieses Kapitels. Falls sich daraus keine Bedenken gegenüber einer solchen Beteiligung ergeben, sollen möglichst alle fallrelevanten staatlichen Akteure (inkl. Bundesverwaltung) beteiligt werden.

3.2 Zum Verhältnis zwischen Planungs- und Projektebene

Wir haben an verschiedenen Stellen dieses Fachbereichs auf Nachteile hingewiesen, die daraus erwachsen, dass die Verfahrensregeln zur Produktion von Aktionsplänen im Sinne von Richt- und Sachplänen von denjenigen zur Produktion von Politik-Outputs im Sinne von Genehmigungen oder Schutzbeschlüssen abweichen. (Gleiches gilt in der Regel auch für die Rahmennutzungspläne einerseits und die projektbezogenen, ggf. UVP-pflichtigen Sondernutzungspläne andererseits.) Dies betrifft insbesondere das Gewicht der in den letzteren Verfahren beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen, weil das schweizerische Recht für Richt- und Sachpläne, aber auch für Rahmennutzungspläne, weder eine förmliche UVP noch Beschwerde-rechte vorsieht.²⁰¹ Es wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass sich die Trennlinie zwischen Planungs- und Projektebene dort relativ einvernehmlich ziehen lässt, wo für die umstrittenen Projekte förmliche, vorgelagerte Pläne bestehen.

²⁰¹ Ausnahmen gibt es vereinzelt auf kantonaler Ebene (vgl. Knoepfel 1997: 157 f.).

Bei Schutzbeschlüssen ist diese Bedingung in der Regel durch den Bestand eidgenössischer Biotopschutzinventare nach Art. 18aff. bzw. 23a bis ff. NHG gegeben. Bei UVP-pflichtigen Genehmigungen stehen wir diesbezüglich sowohl bei öffentlichen Anlagen, als auch insbesondere bei privaten Projekten erst am Anfang. Deshalb wird die für öffentliche Anlagen rechtlich geforderte, für private Anlagen vielfach faktisch angemahnte Bedarfsabklärung in vielen Fällen zu einem funktionalen Äquivalent für die fehlenden Pläne, die von der Anlage her, wie das Pferd vom Schwanz her, aufgezäumt werden.

Solange, als kantonale Parlamente oder Exekutiven den Mut nicht aufbringen, für ihre Gebiete geographisch hinreichend präzise sowie materiell koordinierte und sachlich abgeklärte Infrastruktur- und Standortplanungen zu erlassen, die diesen Namen verdienen, wird ein Übergreifen von Projektkonflikten auf die (nicht existente) vorgelagerte Planungsebene nicht auszuschliessen sein²⁰². Erfahrungsgemäss werden Projekttopponenten in all diesen Fällen auch weiterhin mehr oder weniger epische Debatten über den Sinn und Unsinn der schweizerischen Militär-, Energie-, Abfallpolitik etc. auslösen, wogegen rechtlich und politisch kaum ein stichhaltiges Argument angeführt werden kann. Denn sie werden zu Recht die in Art. 9 USG enthaltene Bedarfsklausel anrufen, auf die die dazu berufene kantonale (oder, in Einzelfällen – Art. 13 RPG -eidgenössischen) Behörden keine einschlägigen, mitunter aber auch sachlich nicht haltbare²⁰³ Antworten geliefert haben.

Umgekehrt wird dann, wenn solche Richt- oder Sachpläne vorliegen, eine neuerliche Planungsdebatte im «kleinen Kreis» schon aus demokratischen und rechtsstaatlichen Gründen zurück zu weisen sein. Denn es kann nicht angehen, dass sich eine um ein einzelnes Projekt versammelte «Konfliktlandsgemeinde» an die Stelle der gewählten Volksvertreter setzt und ordnungsgemäss erlassene Planungsentscheide, an denen diese Letzteren ebenfalls partizipieren konnten, von hinten/unten her wieder aufrollen²⁰⁴. Dies gilt zumindest, solange keine neuen Tatsachen vorliegen, welche solche Planungen als überholt erscheinen lassen.

3.3 Zu Problemen verwaltungsinterner Verhandlungslösungen (ohne Beschwerderecht)

Die Vorstellung, «der Staat» sei ein einheitlicher, monolithischer Akteur, der mit einer einzigen Stimme spricht, gehört der Vergangenheit an. Aus Gründen, die hier nicht abzuhandeln sind²⁰⁵, muss die Staatsverwaltung heute eher als ein fragmentiertes Nebeneinander einer Vielzahl von Fachstellen, Behörden, Dienststellen und Departementen charakterisiert werden, von denen jede (wohl zu Recht) annimmt, im Rahmen «ihrer» öffentlichen Politik ein gewichtiges Wort mitreden zu müssen.

²⁰² Beispiele: Fälle Neuchlen-Anschwilen, Simplon, Brig-Glis, Gemmi, Cleuson-Dixence, Hochspannungsleitungen, Wolfenschiessen (Kasothek).

²⁰³ Z.B. Deponie Feldmoos, Fussnote145.

²⁰⁴ Knoepfel 1997: 157 f.

²⁰⁵ Knoepfel 2002.

Diese faktische Ausgangslage führt zu einem hohen verwaltungsinternen Streitpotential, das, vereinfacht gesagt, dasjenige in der zivilen Gesellschaft getreulich abbildet.

Dieser Sachverhalt kommt bei einer, in diesem auf Fälle mit Beschwerderecht von Umweltorganisationen beschränkten Fachbericht nicht berücksichtigten Fallgruppe vor, die Genehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen bis 1995 umfasste. Besonders eindrückliche Beispiele dafür sind etwa der Streit zwischen dem BUWAL und dem damaligen EMD rund um die militärischen Anlagen in Neuchlen-Anschwilen oder am Simplonpass²⁰⁶. Diese Verfahren gleichen in mancherlei Hinsicht den umschriebenen alternativen Streitbeilegungsverfahren. Sie sind erstaunlicherweise jedoch eher langwieriger (fehlen formeller Fristen) und zeichnen sich infolge verwaltungssoziologischer Gegebenheiten durch geringere Konzessionsbereitschaft hüten und drüben aus. Sie unterscheiden sich von den Ersteren auch durch eine höhere politische Beliebigkeit, weil niemand «den Richter fürchten» und sich daher «etwas zusammennehmen» muss. Alle müssen dagegen «den Ihren» zeigen, wie sie das Muskelspiel gegen «die Andern» beherrschen.

Es ist unter diesen Voraussetzungen daher geboten, solche Streitigkeiten nach Ablauf festzusetzender Fristen entweder einem hierarchischen (Exekutive) oder einem alternativen Streitbeilegungsverfahren zuzuführen, das ebenso wie die hier diskutierten Genehmigungs- und Nutzungsbeschlussverfahren nach Massgabe der hier vorgelegten Empfehlungen für die Lösung von Umweltkonflikten gestaltet werden sollte. Diese pragmatische Sichtweise mag ein Eingeständnis in die Unfähigkeit oder in den mangelnden politischen Willen von Exekutiven interpretiert werden, politisch zu entscheiden, was politisch zu entscheiden ist. Die politischen Kosten des Nicht – Entscheidens können aber hoch sein, führen doch derartige Situationen nicht selten zu breiten politischen Mobilisierungsprozessen und zur Lancierung von Petitionen, Volksinitiativen oder zu anderweitigen Protestaktionen²⁰⁷.

3.4 Zu den Bindewirkungen von Ergebnissen aus Verhandlungsprozessen für die Verwaltung

Es gibt keinen Grund, erzielte Konfliktlösungen nicht unmittelbar in Genehmigungen oder Schutzbeschlüsse aufzunehmen, sofern sie sich im Rahmen der einschlägigen Gesetzgebung bewegen²⁰⁸. In der Mediationsliteratur wird immer wieder darauf verwiesen²⁰⁹ dass die Aussicht darauf, dass die Verhandlungsergebnisse von der Behörde anerkannt werden und damit das alternative schliesslich in das normale Verfahren übergeführt wird, eine wichtige Motivation der Akteure darstelle, an

²⁰⁶ Fälle Neuchlen-Anschwilen und Simplon (Kasothek).

²⁰⁷ Wohl bestes Beispiel: Fall Neuchlen-Anschwilen (Kasothek).

²⁰⁸ Vgl. dazu ausführlicher oben Kapitel 1, Abschnitt 2.

²⁰⁹ Dziedzicki 2001.

solchen Verhandlungen teil zu nehmen. Dieselbe Literatur²¹⁰ weist indessen auch auf mögliche Rechtsstaats- und Demokratiedefizite einer wenig reflektierten Politik der Bindewirkung hin. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Projekt- und Planungsebene ausgeführt²¹¹, darf dies nicht dazu führen, dass ein in kleiner Akteurgemeinschaft ausgehandelter Kompromiss demokratisch beschlossene Gesetze verletzt.

Der ausgehandelte Kompromiss bleibt seiner Natur nach eine einfache Verfügung und ist kein Vertrag. Selbst wenn deshalb die Leitbehörde die erzielte Lösung übernimmt, darf dies nicht bedeuten, dass das Dossier auf alle Ewigkeit geschlossen bleiben muss. Die Rechtskraft einer auf der Basis einer Verhandlungslösung erlassenen Verfügung bleibt diejenige einer Verfügung. Treten neue Sachverhaltselemente auf oder ändert die Gesetzgebung, so wird dementsprechend auch eine auf dem Verhandlungswege entstandene Genehmigung oder ein Schutzbeschluss revidiert werden müssen. Denn solche Verfügungen dürfen nicht stillschweigend zu beschränkte Eigentumsrechte übertragenden Konzessionen werden.

Mit der Literatur und entgegen landläufiger Meinung wird der Auffassung, dass die Mitwirkung behördlicher Akteure (Leitbehörde, Umweltfachstelle, andere Dienststellen) nicht a priori als ein Hinweis auf den Bestand bedenklicher Bindewirkungen anzusehen ist. Schweizerische Behörden kennen in der Regel ihre vom Gesetz bestimmten Verhandlungsspielräume recht gut und die Anwesenheit der die jeweiligen Extrempositionen vertretenden gesellschaftlichen Akteure (Projektträgerschaft, Umweltschutzorganisationen) wird diesen die berühmten «Killerkriterien» und Verhandlungsleitplanken hüben und drüben hinreichend signalisieren. Wie oben aus anderen Gründen empfohlen, sollte sich die Leitbehörde auch aus diesem Grund nicht allein in die Verhandlungsarena begeben, sondern zumindest die rechts- und sachkundige Umweltfachstelle, bei komplexen Akteurkonstellationen, in die auch eidgenössische Behörden involviert sind, auch die Vertreter der entsprechenden Bundesämter einbeziehen.

Bei ihren Entscheidungen über die Bindewirkung tut die Leitbehörde gut daran, die Zusammensetzung der am Verfahren beteiligten Akteure zu berücksichtigen. Das Problem unzulässiger Bindungen stellt sich für die Behörden insbesondere dort, wo vor dem Entscheid nicht alle Akteure an den Verhandlungen beteiligt waren und die Behörde Interessenabwägungen vorzunehmen oder Ermessensentscheide zu treffen hat. Wie ebenfalls in der Literatur angeführt, besteht mitunter trotz der Anwesenheit von Umweltorganisationen auch die Gefahr, dass die erzielte Lösung den oben erwähnten mittelständischen Drall («Bias») aufweist²¹², weil daran keine Vertreter sozial schwacher, wenig artikulationsfähiger Bevölkerungskreise mitgewirkt haben, die indessen von der Entscheidung in hohem Masse betroffen sein können²¹³.

²¹⁰ Dziedzicki 2001: 346 ff.; Knoepfel 1997; Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, Band 2 1990: 167; 25 ff.

²¹¹ Vgl. oben Abschnitt 2.

²¹² Vgl. Darlegung oben in Fallkonstellation 5.

²¹³ Terribilini 2001: 79 f.

3.5 Zu umstrittenen Kompensationszahlungen

Man kann zeigen, dass Kompensationszahlungen in schweizerischen Politiken weit häufiger vorkommen, als dies gemeinhin angenommen wird²¹⁴. Dies liegt nicht etwa an einer all zu grosszügigen Anerkennung von Tatbeständen einer materiellen Enteignung und entsprechender staatlicher Abgeltungspflichten von Eigentumsbeschränkungen aller Art. Denn bekanntlich ist die höchstrichterliche Praxis diesbezüglich in den letzten dreissig Jahren im Gegenteil zunehmend restriktiver geworden²¹⁵. Vielmehr ist es der Gesetzgeber selbst, der immer wieder zum Instrument von Kompensationszahlungen greift, um allfällige Vollzugswiderstände zu brechen (Beispiele: Landwirtschaftspolitik, Subventionen für Umweltsanierungen, Naturschutz).

Es erstaunt daher kaum, dass diese Kompensationsmentalität nicht nur das in diesen Gesetzen angesprochene Verhältnis zwischen staatlichen Behörden und Zielgruppen, sondern in den letzten Jahren mitunter auch dasjenige zwischen der Projektträgerschaft und ihren Opponenten beschlagen hat. Wir haben in unserem Entwurf der Empfehlungen und der Erläuterungen klar gestellt, dass auch solche Kompensationszahlungen unter den erwähnten Bedingungen (Konnexität mit Umweltaspekten des Streitgegenstandes) durchaus legitim sein können. Sie konstituieren nach den obigen Ausführungen²¹⁶ die Gemeinschaftsressource Geld, mit der sich oft jene von den Opponenten zusätzlich geforderten Schutzmassnahmen finanzieren lassen, deren Bestand ein wichtiges Element der erzielten Lösung ist²¹⁷. Nicht selten verweisen Umweltschutzorganisationen und (vor allem finanzkräftige) öffentliche Projektträgerschaften gemeinsam darauf hin, dass dank solcher Massnahmen der Umweltzustand nach dem Eingriff durch die umstrittenen Anlagen besser geworden sei, als zuvor (etwa: Pfywald). Diesbezüglich wegweisend ist die Praxis zum Forstrecht und diejenige zum (vergleichsweise strengen) Biotopschutz; beide Politiken sehen eine Naturalkompensation vor, die von der Projektträgerschaft zu finanzieren ist²¹⁸.

Gleichwohl bestehen in der Praxis der Kompensationszahlungen auch Grauzonen. Diese betreffen den oben²¹⁹ angesprochenen Labelkauf, die «gekaufte Demokratie»²²⁰, nach der einem Gemeindegouvern für dessen Zustimmung zu einer Anlage mit dieser Letzteren in keiner Weise zusammenhängende «Gegenleistungen» in Aussicht gestellt werden.

Nicht als Kompensationszahlungen anzusehen sind dagegen die vom Projektträger nach Verursacherprinzip abzugeltenden Verfahrenskosten, auf die Empfehlung 14

²¹⁴ Frey et al. 2000.

²¹⁵ Nahrath 2003.

²¹⁶ Kapitel 2, Abschnitt 3.

²¹⁷ Beispiele: Fälle Cleuson-Dixence, Neuchlen-Anschwilen, Pfywald (Kasothek).

²¹⁸ Ähnliches gilt für den Abschied der N1 zwischen Yverdon und Payerne (Chenillot 2002).

²¹⁹ Kapitel 2 Abschnitt 2.

²²⁰ Eperon 1998.

eingeht. Es ist daher unbedingt erforderlich, dass die Parteien diesbezüglich Transparenz schaffen, um den Eindruck zu vermeiden, Abgeltungen von Verfahrenskosten seien verdeckte Geschenke an die Opponenten.

Auch die Durchsetzung des Gebotes der «gleich langen Spiesse»²²¹ darf nicht verwechselt werden mit Kompensationsleistungen. Denn das Gebot betrifft wiederum nicht die «Gemeinschaftsressource» Geld und damit das Projekt selbst, sondern das Ressourcenportfolio eines einzelnen Akteurs zu Beginn des Verhandlungsprozesses und ist damit «projektfremd». Unseres Erachtens sollte diese Thematik anlässlich der Festsetzung der Spielregeln für Verhandlungsprozesse angesprochen werden. Sie soll indessen nicht in allgemeiner oder grundsätzlicher Form zum Konfliktgegenstand des Verfahrens selbst gemacht werden, obwohl sie möglicherweise erst anlässlich eines solchen Prozesses als Problem sichtbar wird. Die in der Literatur als «Empowerment»²²² angesprochene ressourcenmässiger Stärkung der Umweltorganisationen gehört, wie die Frage ihres Beschwerderechts, in die Agenda einer allgemeinen (Revision) der Umweltgesetzgebung und nicht in die Arena von Verhandlungslösungen für umstrittene Anlagegenehmigungen oder Schutzbeschlüsse.

3.6 Zum Verhältnis von Verhandlungslösungen zu anderen Streitbeilegungsverfahren

Ein Blick auf die allgemeine und auf die Geschichte der Umweltpolitik zeigt, dass die Strategie der Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlungen (im Netzwerk) oder durch Gerichtsentscheidungen (Hierarchie) nicht die einzig möglichen sind. Zumindest phasenweise traten in wichtigen nationalen Konflikten auch Strategien des Gewalteinsatzes (seitens der Behörden oder der Opponenten) oder marktformiger Lösungen auf (Elimination von Landnutzern oder Projektträgern durch deren Aufkauf durch Naturschutzorganisationen, Konkurrenten etc.; Konkurse oder Konsumentenstreiks).

Andere Alternativen bestehen in der Nutzung der Volksrechte (Volksinitiativen,²²³ Referenden²²⁴ oder Petitionen²²⁵). Das wird sich auch mit einer verstärkten Anwendung alternativer Konfliktlösungen durch Verhandlungen entsprechend den vorgelegten Empfehlungen kaum ändern²²⁶.

²²¹ Vgl. oben Abschnitt 3.

²²² Dziedzicki 2001: 235, 358; Fietkau/Weidner 1998: 246, 322.

²²³ «40 Waffenplätze sind genug», Rotenthurm, Kaiseraugst: Atomenergie, Kleeblattinitiative (Nationalstrassen), Alpenschutz etc.

²²⁴ Etwa gegen Strassenbaukredite – besonders interessante Fälle: Wagen-Eschenbach, Locarno, Bolle di Magadino (Kasothek).

²²⁵ Nationalstrassenbau – Kommission Biel etc.

²²⁶ Knoepfel 1995: 318 ff.

Ein Blick auf mehrere dieser historischen Beispiele zeigt indessen, dass diese Verfahren mit einer allfälligen Abschaffung der Verbandsbeschwerde mit Sicherheit deutlich ansteigen werden. Diese Einsicht hatte das eidgenössische Militärdepartement und den Bundesgesetzgeber 1994 dazu bewogen, den Kriegsschauplätzen nicht unähnlichen Verhältnissen rund um die Planung militärischer Bauten und Anlagen eine Ende zu bereiten. So wurde damals denn auch diese letzte Bastion ausschliesslich hoheitlich betriebener Genehmigungsverfahren durch die Einführung des Beschwerderechts für Private und Umweltorganisationen aufgegeben²²⁷. Seither ist es auch an dieser Front zu einer deutlichen Beruhigung gekommen²²⁸.

Literatur²²⁹ und Praxis²³⁰ zeigen, dass sich unter den gegenwärtigen Bedingungen das UVP – Verfahren selbst dazu eignet, die empfohlenen Verhandlungslösung zu strukturieren. Die etwa bei Kissling-Näf angeführten exemplarischen Praxisfälle zeigen nämlich, dass mit Einführung der UVP neue Akteurstrukturen in Genehmigungsverfahren entstanden sind, die das Aushandeln von Konflikten im Sinne der vorgelegten Empfehlungen erleichtern. Sie tragen zu Lernprozessen bei, indem sie diese Letzteren frühzeitig sichtbar machen und inhaltlich durch entsprechende Projektanpassungen nach Massgabe der Positionen der beteiligten Akteure gegen einander abgleichen lassen²³¹.

²²⁷ Knoepfel 1999: 12, 15.

²²⁸ Fall Altdorf (Kasothek).

²²⁹ Kissling-Näf 1996: 305 ff.

²³⁰ Z.B. Staudamm Mauvoisin – Reynard, 2002.

²³¹ Kissling-Näf 1996: 305.

4 Literatur

- BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement) 1994: *La médiation en environnement: une nouvelle approche au BAPE*, collection Nouvelle pistes n° 1. Quebec.
- BENNINGHOFF M. 1997: *Protection des paysages marécageux. Les tourbières de la Vallée des Ponts-de-Martel*, Etude de cas de l'IDHEAP 4/1996. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- BISANG K. 2002: *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Fallbeispiel Pfynwald (VS)*, Working paper de l'IDHEAP xy. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).
- BROMLEY D.W. 1999: *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford UK, Cambridge USA: Blackwell.
- BUCHER E. 1992: In: HONSELL H., VOGT P.N., WIEGAND W.: *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- CAVELTI U., 1995: *Gütliche Verständigung vor Instanzen der Verwaltungsrechtspflege*. Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2/1995: 175–178.
- CHARLIER B. 1999: *La défense de l'environnement: entre espace et territoire – géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- CHENILLOT P. 2002: Le contingentement: un instrument pour protéger les biotopes?, in: KNOEPFEL P. (éd.) 2002: *Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik / Limiter mieux pour obtenir plus. Les contingents – instruments de la politique de l'environnement et de l'organisation du territoire*. Berne: Office fédéral du personnel: 107–181.
- CORMICK, G. 1980: The «Theory» and Practice of Environmental Mediation, *The Environmental Professional*, vol. 2: 24–33.
- CORMICK G., DALE N., ERNUND P., SIGURDSON S. G., STUART B.D. 1996: *Building Consensus for a Sustainable Future: Putting Principles into Practice*. Ottawa.
- DENTE B., FARERI P., LIGTERINGEN J. (éds) 1998: *The Waste and the Backyard. The Creation of Waste Facilities: Success Stories in Six European Countries*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers (série Environment & Management, vol. 8).
- DIENEL P.C. 1992: *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DULABAUM N.L. 1998: *Mediation. Das ABC*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag, 2. A.
- DZIEDZICKI J.-M. 2001: *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace: quelle place pour les processus de médiation?*, thèse de doctorat, Université François Rabelais, Tours, Centre d'études supérieures d'aménagement.
- EBERLE A. 1999: Munitionsentsorgung: Aus der Kaverne in den Ofen, in: KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHER ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539: 433–521. Fietkau, H.-J. 2000. *Psychologie der Mediation*. Berlin: sigma. – Eine interessante Analyse psychologischer Prozesse anlässlich von Mediationsverhandlungen (mit empirischen Beispielen).

- EIHOLZER H. 1998: *Die Streitbeilegungsabrede. Ein Beitrag zu alternativen Formen der Streitbeilegung, namentlich zur Mediation*. Freiburg (Schweiz): Universitätsverlag.
- EPERON L. 1998: *Fédéralisme, «vergoldete Akzeptanz» et discrimination socio-spatiale*. Etude comparée des cas d'Ollon et du Wellenberg en rapport avec la politique de gestion des déchets faiblement et moyennement radioactifs, mémoire de diplôme. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (non publié).
- FIETKAU H.-J., Weidner H. 1998: *Umweltverhandeln, Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin: sigma.
- FISHER R., URY W. 2001: *Das Harvard-Konzept: Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln*. Frankfurt, New York: Campus Verlag, 20. Auflage.
- FISHER R., BROWN S. 1992: *Gute Beziehungen: Die Kunst der Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Kooperation*. Frankfurt am Main, New York: Campus-Verlag, 2. Auflage.
- FISHER R., ERTEL D. 1998: *Arbeitsbuch Verhandeln. So bereiten Sie sich schrittweise vor*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2. Auflage.
- FLEINER T. 1977: *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- FLÜCKIGER A., MORAND C.-A., TANQUEREL T. 2000: Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives der Universität Genf, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, Nr. 314 cahier de l'environnement, BUWAL, Bern.
- FREY R.L., SCHALTEGGER CH. A. 2000: *Abgeltung bei Infrastrukturanlagen? Grossprojekte zwischen Widerstand und Akzeptanz*, im Auftrag des Bundesamtes für Energie. Bern: BBL. EDMZ.
- FREY R.L. 1996: *Teufelskreis der staatlichen Entwicklung*, in: Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.), *Alarm der Städte / Les villes et l'urgence d'agir*. Bern: EDMZ (Schriftenreihe des eidgenössischen Personalamtes, Bd. 4): 19.39.
- GAUDIN J.-P. 1995: *Politiques urbaines et négociations territoriales*, *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1.
- GIRARD N., KNOEPFEL P. 1995: *Tout est bien qui finit bien? Le cas de la Grande Dixence*, in: KNOEPFEL P., GERHEUSER F., EBERLE A., GIRARD N.: *Energie und Umwelt im politischen Alltag, énergie et environnement dans la vie quotidienne, Drei Fallstudien für den Unterricht*, im Auftrag des Eidg. Personalamtes, des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und des Bundesamtes für Energiewirtschaft. Berne: EDMZ: 19-182.
- HÄFELIN U., MÜLLER G. 1993: *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 2. Auflage.
- HÄNER I. 2000: *Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- HÄNER I. 2001: *Der verwaltungsrechtliche Vertrag als effizienteres Instrument für den Umweltschutzvollzug?*, *Umweltrecht in der Praxis (URP) 2001*: 591–614.
- HOFFMANN-RIEM W., SCHMIDT-ASSMANN E. (Hrsg.) 1990: *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Bände 1 und 2, Baden-Baden.
- HUGUENIN JACOBS C. 1996: In: HONSELL H., VOGT P.N., GEISER T.: *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

- IMBODEN M., Rhinow R.A. 1976: *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 5. Auflage.
- JANSEN D. 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, *Politische Vierteljahresschrift*, Jahrgang 38, Heft 2: 274-97.
- JOERCHEL ANHORN B. 1997: Le label écologique, in: BENNINGHOFF M., JOERCHEL B., KNOEPFEL P. (éds): *L'écobusiness: enjeux et perspectives pour la politique de l'environnement*. Bâle et Francfort: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, no 11): 265–288.
- JOERCHEL B. 1999: Vugelles-La-Mothe /VD: Echos de tirs dans le vallon, in: KNOEPFEL P., EBERLE AR., JOERCHEL ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539: 168–324.
- KISSLING-NÄF I. 1996: Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung, staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik. Hallstadt: Rosch-Buch.
- KISSLING-NÄF I., KNOEPFEL P. 1998: Lernprozesse in öffentlichen Politiken, in: ALBACH H., DIERKES MEINOLF B., ANTAL A., VAILLANT K. (éds): *Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen*. Berlin: sigma (WZB-Jahrbuch 1998): 239–269.
- KNAPP B. 1992: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band I. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- KNAPP B. 1993: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band II. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W. (trad. M. Descloux) 1989: *Le cas de la ligne électrique de la Gemmi: un retournement furtif de situation, en cinq actes*. Etude de cas élaborée pour des séminaires destinés à la formation continue des fonctionnaires, Cahier de l'IDHEAP no 52. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W., MÜLLER U., KOLLY D., DEMIERRE L. 1989: *Durch Stellvertreterschamützen schachmatt gesetzt: Der Fall (der in mancherlei Hinsicht blockierten) Kehrlichtverbrennungsanlage Gamsen in Brig-Glis*, in: dieselben: *Abfall und Umwelt im politischen Alltag / Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne. Vier Fälle für die Ausbildung / Quatre études de cas pour l'enseignement*, i.A. des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und der eidgenössischen Forschungsanstalt für das forstliche Versuchswesen. Berne: EDMZ: 189–450.
- KNOEPFEL P., REY M. 1990: Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande, in: HOFFMANN-RIEM W., SCHMIDT-ASSMANN E. (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*, Band II, Baden-Baden: Nomos: 257–286.
- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W., BARONI D., HELBLING TH., NEUENSCHWANDER W. 1992: *Tourismus, Freizeit und Umwelt im politischen Alltag, drei Fälle für die Ausbildung / Tourisme, loisirs et environnement dans la vie politique quotidienne, trois cas pour l'enseignement*, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und des eidgenössischen Personalamtes, Berne: EDMZ, 457 p.

- KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W., BARONI D., HELBLING TH., NEUENSCHWANDER W. 1992: Säntispark, Kirschen der Freizeit, in: dieselben: *Tourismus, Freizeit und Umwelt im politischen Alltag, drei Fälle für die Ausbildung / Tourisme, loisirs et environnement dans la vie politique quotidienne, trois cas pour l'enseignement*, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und des eidgenössischen Personalamtes, Berne: EDMZ: dieselben, Säntispark: Hirschen der Freiheit: 381–456.
- KNOEPFEL P. 1993: Gesucht: Winkelried, in: Naturforschende Gesellschaft Luzern: *Sempachersee*, Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft Luzern, 33e vol. Luzern: 455–466.
- KNOEPFEL P. (Hrsg., im Auftrag der SAGUF) 1995: *Die Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung / La solution de conflits environnementaux par la négociation*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 10).
- KNOEPFEL P. 1995: The Clean-up of Lake Sempach – The Raising from the Dead. Conditions for the Success of Environmental Policy in Switzerland, in: JÄNICKE M., WEIDNER H. (éds): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin: sigma: 104–129.
- KNOEPFEL P. 1995: Von der konstitutionellen Konkordanz über administrative Konsenslösungen zum demokratischen Dezisionismus – zur Vielfalt von Verhandlungsarrangements in Konfliktlösungsverfahren der Schweiz, in: KNOEPFEL P. (Hrsg.): *Die Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung / La solution de conflits environnementaux par la négociation*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 10): 283–322.
- KNOEPFEL P. 1996: L'écobusiness et l'Etat: analyse et scénarios, in: BENNINGHOFF M., JOERCHER B., KNOEPFEL P. (éds): *L'écobusiness: enjeux et perspectives pour la politique de l'environnement*. Bâle et Francfort: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, no 11): 335–369.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I., MAREK D. in Zusammenarbeit mit BUSSY C. und GENTILE P. 1997: *Lernen in öffentlichen Politiken (Umwelt- und Gesundheitspolitik)*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P. 1998: Der verhandelnde Staat – schwacher, exklusiver und destabilisierender Staat? – drei selbstkritische Arabesken, in: METZ L., WEIDNER H. (Hrsg.): *Umweltpolitik und Staatsversagen, Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse*, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag. Berlin: sigma: 155–163.
- KNOEPFEL P., WÄLTI S., ENDERLI U., VARONE F., WEIDNER H. 1998: *Evaluation der Konfliktlösungsgruppen des Programmes Energie 2000*. Berne: EVED, EDMZ.
- KNOEPFEL P. 1999: Einleitung, in: KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHER ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539b: 9–32.
- KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHER ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539.

- KNOEPFEL P. 2000: Policykiller – Institutionenkiller – ein Triptichon zum Verhältnis zwischen institutionellen und substantiellen öffentlichen Politiken, in: KNOEPFEL P., LINDER W. (éds) 2000: *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann. Administration, gouvernement et constitution en transformation. Hommage en mémoire de Raimund E. Germann.* Bâle: Helbing & Lichtenhahn: 285–300.
- KNOEPFEL P., BÄCHTIGER CH., BÄTTIG CH., PETER K., TEUSCHER F. 2000: *Politikbeobachtung im Naturschutz: Ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik*, Forschungsprojekt im Rahmen des Schwerpunktprogramms Umwelt des Schweizerischen Nationalfonds.
- KNOEPFEL P., LINDER W. (éds) 2000: *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann. Administration, gouvernement et constitution en transformation. Hommage en mémoire de Raimund E. Germann.* Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I., VARONE F. (éds) avec la collaboration de BISANG K., MAUCH C., NAHRATH ST., REYNARD E., THORENS. A. 2001: *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich – Régimes institutionnels de ressources naturelles: analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt.* Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Ecologie & Société, vol. 17).
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. 2001: *Analyse et pilotage des politiques publiques.* Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Politikanalyse no 2).
- KNOEPFEL P. 2002: «L'éclatement de l'état» – acht Thesen zur Abdankung der «einheitlichen, allgemeinen Staatsverwaltung», Schweizerische Akademie. (im Erscheinen).
- KÖLZ A., HÄNER I. 1993: *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes.* Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- KRAMER E. A. 1990: In: Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht Band VI. Bern: Verlag Stämpfli & Cie. AG.
- KRAMER E. A., SCHMIDLIN B. 1986: In: Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Band VI. Bern: Verlag Stämpfli & Cie. AG.
- LARRUE C., KNOEPFEL P. 1998: *Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies.* Rapport final à l'intention de la DG XII de l'Union Européenne (Cahier no ENV4-CT96-0238). Créteil: Observatoire de l'économie et des institutions locales IUP (OEIL) (version anglaise).
- MARTIN J. 1996: *Leitfaden für den Erlass von Verfügungen.* Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- MAUCH C. 2002: *Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet des Unterlaufes der Thur.* Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).
- MAUCH C. 2002: *Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet von Baldegger und Hallwylsee (Seetal).* Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).
- MEDIATOR GmbH 1996: *Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösungen in der BRD.* Oldenburg.
- MEIER-HAYOZ A., FORSTMOSER P. 1993: *Grundriss des schweizerischen Gesellschaftsrechts.* Bern: Verlag Stämpfli & Cie. AG, 7. Auflage.

- MÜLLER F. 1976: Juristische Methodik und politisches System, Elemente einer Verfassungstheorie II, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 51. Berlin: Duncker und Humblot.
- MÜLLER J.P. 1982: Grundrechtliche Anforderungen an Entscheidungsstrukturen, in: *Staatsorganisation und Staatsfunktionen*: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag. Basel: Helbing & Lichtenhan: 169–181.
- MÜLLER J.P. 1999: *Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK*. Bern: Stämpfli.
- NAHRATH ST. 2003: Arrivée de l'aménagement du territoire sur les rives du lac de Biemme, la colline de «Hueb» et dans l'agglomération lausannoise entre 1969 et 1985, in Knoepfel et al., *Institutionelle Ressourcenregime*, Band 2 (im Erscheinen).
- OTWIN N., WEBLER TH., WIEDERMANN P. 1995: *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- PFISTERER T. 2002. *Über Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht («konferieren statt prozessieren»)*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge 121 II 2002: 169–315
- PONSCHAB R., SCHWEIZER A. 1997: *Kooperation statt Konfrontation – Neue Wege anwaltlichen Verhandeln*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- RAUSCH H., KELLER P.M. 2001: In: Vereinigung für Umweltrecht/Keller, H. (Hrsg.), *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 2. Auflage 2002,
- RABE G.B. 1991: Beyond the NIMBY Syndrome in Hazardous Waste Facility Siting: The Albertan Breakthrough and the Prospects for Cooperation in Canada and the United States, *Governance*, vol 4, no. 2: 184–206.
- RENAUD P. 1995: Thoughts on the Development of a Code of Ethics in Mediation, in: ADR-Forum. *The Canadian Journal of Dispute Resolution*, 5, May: 2–5.
- REYNARD E. 2002: Le régime institutionnel de l'eau dans le Val de Bagnes (VS), Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens:IDHEAP.
- RHINOW R. 2000: *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- RICHLI P. 1991: *Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 1991: 381–406
- RUEDIN P., CHRISTEN U. 1996: *OR für den Alltag*. Zürich: Beobachter-Buchverlag.
- RÜEGG J., METTAN N., VODOZ L. (éds) 1992: *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne
- SAGER F. 1999: Neuchlen-Anschwilen – Waffenplatzausbau als politischer Kampfplatz, in: KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHEL ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM.
- SALADIN P. 1996: In: AUBERT J.-F., EICHENBERGER K., MÜLLER J.P., RHINOW R.A., SCHINDLER D. 1996: *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Schulthess, Zürich/Stämpfli, Bern.

- SCHARPF F. W. 1997: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: HÉRITIER A. (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. *Politische Vierteljahresschrift*, vol. Sonderheft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 57–83.
- SCHARPF F.W. 1993: Co-ordination in Hierarchies and Networks, in: SCHARPF F.W. (ed.): *Games in Hierarchies and Networks*. Frankfurt/Boulder: Campus/Westview Press: 125–165.
- SCOTT J. 1991: *Social Network Analysis*. Handbook. London, Newbury, Prague, New Delhi: Sage.
- SUSSKIND L.E., MCKEARNAN S. 1995: The Past, Present and Future of Public Dispute Resolution in the United States, *Program on Negotiation*, Working paper series no. 95-7. Cambridge Mass.
- TERRIBILINI S. 1995: *De la distributivité des politiques régulatrices: Discrimination socio-spatiales en matière de modération du trafic. Constat et causes*. Cahier de l'IDHEAP no 151. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- TERRIBILINI S. 2001: *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris: L'Harmattan.
- THORENS A. 2002: *Institutional Regime of Water. The Swiss Case of Valle Maggia*, Working paper de l'IDHEAP 4/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).
- URY W. 1998: *Schwierige Verhandlungen*. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 3. Auflage.
- VALLUY J.-J. 1996: Coalition de de projets et délibérations politiques: le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979–1994), *Politiques et management publics*, vol 14. no 4: 101–131.
- VON TUHR A., PETER H. 1974: Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrechts, Band I/1. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1).
- WÄLTI S., WEBER D. 1996: *Der Moorschutz in Grindelwald*, Etude de cas de l'IDHEAP 3/1996. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- WEIDNER H. 1997: *Umweltmediation und Abfallpolitik. Der Versuch einer Konfliktlösung durch Diskurs und faire Verhandlungen*, Etude de cas de l'IDHEAP 1/1997. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- WEIDNER H. 1998: *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in Twelve Countries*. Berlin: sigma.
- ZILLESSEN H., BARBIAN Th. 1992: Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, *Politik- und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B. 39–40: 14–23.
- ZIMMERMANN W., KNOEPFEL P. (trad. M. Descloux) 1989: *L'assainissement d'un lac: L'exemple du lac de Sempach (Lucerne)*, étude de cas préparée pour l'enseignement, Cahier de l'IDHEAP no 55. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- ZUPPINGER U., KNOEPFEL P. 1997: *Usine d'incinération de déchets spéciaux (UIDS), CIBA-GEIGY à Bâle*, Etude de cas de l'IDHEAP no 7. Chavannes-près-Renens: IDHEAP

Verzeichnisse

1 Glossar

Abschluss- / Schlussvereinbarung /-vertrag

Schriftlicher Vertrag, in dem die Ergebnisse der Verhandlungen und ihre Umsetzung festgehalten werden.

Behörde

Für die Bewilligung oder Genehmigung eines Vorhabens zuständige Behörde (vgl. Art. 14 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung UVPV).

Drittbehörden

Amtsstellen, welche andere öffentliche Interessen als den Umweltschutz (im weiten Sinn) zu berücksichtigen haben

Mediation

In der Mediation bearbeiten die im Widerstreit stehenden Parteien ihren Konflikt unter Beizug neutraler Drittpersonen. Die Mediatorin, resp. der Mediator soll den Parteien helfen, eine aussergerichtliche Lösung des Konfliktes zu finden. Im Unterschied zu einem Gerichts- oder Schiedsgerichtsverfahren, einer Schlichtung oder einem Vergleich bestimmen die Parteien in der Mediation selbst die Möglichkeiten und Ergebnisse. Die mediativen Verfahren, Methoden und Techniken sind praktische Gesprächs- und Verhandlungshilfen für die Parteien. Mediation soll zur Befriedung der Parteien führen, was über die über blosser Interessenbefriedigung hinausgeht. (Definition des Instituts für Mediation [www.ifm-suisse.ch].)

Mediationsvereinbarung/-vertrag

Meist schriftlicher Vertrag über die Modalitäten und Rahmenbedingungen einer Mediation

Projektbehörde

Amtsstelle in der Funktion einer Projektträgerschaft

Projektträgerschaft

Person, Firma, Unternehmung oder Projektbehörde, welche ein Vorhaben realisieren will.

Ressourcen

Möglichkeiten der Parteien, über Mittel wie Personal, Geld, Information, Zeit, Vertrauen, Organisation, Infrastruktur, politische Unterstützung, Recht oder auch Gewalt zu verfügen.

«Spielregeln»

Allgemeine und fallspezifische Abmachungen der Parteien über den gegenseitigen Umgang und den Umgang mit Ressourcen.

(Umwelt-) Fachstellen

Amtsstellen, welche ein Vorhaben aus der Sicht der Umwelt beurteilen (nicht nur die Umweltschutzfachstellen im engeren Sinn der der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung)

Verhandlungsunterstützung

Unterstützung der Verhandlungen durch aussenstehende, unparteiliche Dritte.

Verhandlungsvereinbarung/-vertrag

Meist schriftlicher Vertrag über die Modalitäten und Rahmenbedingungen der beabsichtigten Verhandlungen

Vorhaben

Projektbezogener Sondernutzungsplan oder Projekt für umweltrelevante Bauten und Anlagen (unter Einschluss von Vorstadien wie Ideen, Absichten usw.)

2 Kasotheke

Altdorf

EBERLE A. 1999: Munitionsentsorgung: Aus der Kaverne in den Ofen, in: KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHEL ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539: 433–521.

Biotope

CHENILLOT P. 2002: Le contingentement: un instrument pour protéger les biotopes?, in: KNOEPFEL P. (éd.) 2002: Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik / Limiter mieux pour obtenir plus. Les contingentements – instruments de la politique de l'environnement et de l'organisation du territoire. Berne: Office fédéral du personnel.

Bolle di Magadino

WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 220–223.

Brig-Glis

KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W., MÜLLER U., KOLLY D., DEMIERRE L. 1989: *Durch Stellvertreterschärmützel schachmatt gesetzt: Der Fall (der in mancherlei Hinsicht blockierten) Kehrlichtverbrennungsanlage Gamsen in Brig-Glis*, in: dieselben. Abfall und Umwelt im politischen Alltag / Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne. Vier Fälle für die Ausbildung / Quatre études de cas pour l'enseignement, i.A. des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und der eidgenössischen Forschungsanstalt für das forstliche Versuchswesen. Berne: EDMZ: 189–450.

Ciba-Geigy

ZUPPINGER U., KNOEPFEL P. 1997: *Usine d'incinération de déchets spéciaux (UIDS), CIBA-GEIGY à Bâle*, Etude de cas de l'IDHEAP no 7. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Cleuson-Dixence

GIRARD N., KNOEPFEL P. 1997: *Cleuson-Dixence: Tout est bien qui finit bien?*, Etude de cas de l'IDHEAP 8/1997. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Delémont

TERRIBILINI S. 2001: *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris: L'Harmattan: 227–251.

Fribourg

TERRIBILINI S. 1995: De la distributivité des politiques régulatrices: Discrimination socio-spatiales en matière de modération du trafic. Constat et causes. Cahier de l'IDHEAP no 151. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Gemmi

KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W. (trad. M. DESCLOUX) 1989: *Le cas de la ligne électrique de la Gemmi: un retournement furtif de situation, en cinq actes*. Etude de cas élaborée pour des séminaires destinés à la formation continue des fonctionnaires, Cahier de l'IDHEAP no 52. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Glaubenberg

WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 217–220.

Grande Carrière

WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 211 f., 214 ff.

LARRUE C., KNOEPFEL P. 1998: *Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies*. Rapport final à l'intention de la DG XII de l'Union Européenne (Cahier no ENV4-CT96-0238). Créteil: Observatoire de l'économie et des institutions locales IUP (OEIL), 218 p. (version anglaise): 75–85.

Grindelwald

WÄLTI S., WEBER D. 1996: *Der Moorschutz in Grindelwald*, Etude de cas de l'IDHEAP 3/1996. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Hochspannungsleitungen

Berninapass, Chamoson-St Tryphon (VS); Romanel-St-Tryphon (VD, FR) in: WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 186–198.

Les Ponts-de-Martel

BENNINGHOFF M. 1997: *Protection des paysages marécageux. Les tourbières de la Vallée des Ponts-de-Martel*, Etude de cas de l'IDHEAP 4/1996. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Locarno

WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 208–211.

Neuchlen-Anschwilen

SAGER F. 1999: Neuchlen-Anschwilen – Waffenplatzausbau als politischer Kampfplatz, in: KNOEPFEL P., EBERLE A., JOERCHEL ANHORN B., MEYRAT M. SAGER F. 1999. *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM: 33–167.

Neuss

WEIDNER H. 1997: Umweltmediation und Abfallpolitik. Der Versuch einer Konfliktlösung durch Diskurs und faire Verhandlungen, Etude de cas de l'IDHEAP 1/1997. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Pfynwald

BISANG K. 2002: *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene. Fallbeispiel Pfynwald (VS)*, Working paper de l'IDHEAP xy. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).

Reusstal

MAUCH C. 2002: Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet von Baldegger und Hallwylersee (Seetal). Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).

Säntispark

KNOEPFEL P., ZIMMERMANN W., BARONI D., HELBLING TH., NEUENSCHWANDER W. 1992: Säntispark, Kirschen der Freizeit, in: dieselben: *Tourismus, Freizeit und Umwelt im politischen Alltag, drei Fälle für die Ausbildung / Tourisme, loisirs et environnement dans la vie politique quotidienne, trois cas pour l'enseignement*, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und des eidgenössischen Personalamtes, Berne: EDMZ: dieselben, Säntispark: Hirschen der Freiheit: 381–456.

Sempachersee

ZIMMERMANN W., KNOEPFEL P. (trad. M. DESCLOUX) 1989: *L'assainissement d'un lac: L'exemple du lac de Sempach (Lucerne)*, étude de cas préparée pour l'enseignement, Cahier de l'IDHEAP no 55. Chavannes-près-Renens: IDHEAP =

KNOEPFEL P. 1993: Gesucht: Winkelried, in: Naturforschende Gesellschaft Luzern: *Sempachersee*, Mitteilungen der Naturforschenden Gesellschaft Luzern, 33e vol. Luzern: 455–466.

KNOEPFEL P. 1995. The Clean-up of Lake Sempach – The Raising from the Dead. Conditions for the Success of Environmental Policy in Switzerland, in: JÄNICKE M., WEIDNER H. (éds): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin: sigma: 104–129.

Senseaue

KNOEPFEL P., BÄCHTIGER CH., BÄTTIG CH., PETER K., TEUSCHER F. 2000: *Politikbeobachtung im Naturschutz: Ein Führungsinstrument für nachhaltige Politik*,

Forschungsprojekt im Rahmen des Schwerpunktprogramms Umwelt des Schweizerischen Nationalfonds: 49–65.

Thursanierung

MAUCH, C. 2002: *Wandel des institutionellen Wasserregimes im Einzugsgebiet des Unterlaufes der Thur*. Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).

Val Maggia

THORENS, A. 2002: *Valle Maggia. Institutional Regime for Water*, Working paper de l'IDHEAP 4/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (im Erscheinen).

Vugelles-La Mothe

JOERCHER B. 1999: Vugelles-La-Mothe /VD: Echos de tirs dans le vallon, in: KNOEPFEL P., EBERLE AR., JOERCHER ANHORN B., MEYRAT M., SAGER F. 1999: *Militär und Umwelt im politischen Alltag, Vier Fallstudien für die Ausbildung / Militaire et environnement: la politique au quotidien. Quatre études de cas pour l'enseignement*, sur mandat de l'Office fédéral du personnel, Berne: OCFIM, no 614.051, DF 03.99 300 ISSN 1422/0539: 168–324.

Wagen-Eschenbach-Schmerikon

LARRUE C., KNOEPFEL P. 1998: *Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies*. Rapport final à l'intention de la DG XII de l'Union Européenne (Cahier no ENV4-CT96-0238). Créteil: Observatoire de l'économie et des institutions locales IUP (OEIL) (version anglaise): 137–148.

TERRIBILINI S. 2001: *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris: L'Harmattan: 256 ff.

WÄLTI S. 2001: *Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en oeuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn (série Analyse des politiques publiques / Serie Politikanalyse, vol. 1): 206–208.

Wolfenschiessen

EPERON L. 1998: *Fédéralisme, «vergoldete Akzeptanz» et discrimination socio-spatiale*. Etude comparée des cas d'Ollon et du Wellenberg en rapport avec la politique de gestion des déchets faiblement et moyennement radioactifs, mémoire de diplôme. Chavannes-près-Renens: IDHEAP (non publié).