

U V E K
E T E C
A T E C

Verhandlungsempfehlungen



Empfehlungen
für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

U V E K
E T E C
A T E C

Verhandlungsempfehlungen

Empfehlungen
für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Herausgeber

UVEK Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation

Fotos Umschlag

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: VU-1905-D

*Diese Publikation ist auch in Französisch und Italienisch
erhältlich (VU-1905-F/VU-1905-I)*

Hinweis

Ein vertiefender Fachbericht «Grundlagen zu den Verhandlungsempfehlungen UVEK» liegt in deutscher Sprache vor und ist bei der gleichen Adresse zum Preis von CHF 15.– zu beziehen oder kann als PDF heruntergeladen werden (www.buwalshop.ch, Bestellnummer: SRU-365-D).

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Verhandlungsvoraussetzungen	7
1. Triage	7
2. Anstoss zu Verhandlungen	8
3. Verhandlungszeitpunkt	9
Verhandlungsbeteiligte	10
4. Einbezug aller Betroffenen	10
5. Delegierte	11
6. Verhandlungsunterstützung durch aussenstehende Dritte	11
Verhandlungsvorbereitung	13
7. Verhandlungsvorbereitung und Vorverhandlungen	13
8. Verhandlungsvereinbarung und Verhaltensregeln	14
Verhandlungsprozess	15
9. Verhandlungsablauf	15
10. Beachtung des Rechts	15
11. Austausch	16
12. Transparenz	17
Verhandlungsabschluss	18
13. Sicherung der Verhandlungsergebnisse	18
14. Kosten und Entschädigungen	18
Literaturempfehlungen für die Verhandlungspraxis	20

Einleitung

Die Praxis zeigt, dass die beschwerdeberechtigten Organisationen bei Projekten wegen des Verbandsbeschwerderechts als Verhandlungspartner ernst genommen werden. Dabei missachten insbesondere nicht verhandlungsgewohnte Partner – auf Seiten der Bauherrschaft oder der Organisationen – oft elementare Voraussetzungen und Verhaltensregeln für das zielführende Verhandeln. Dies belastet den Einigungsprozess über Gebühr und kann gar zum Verhandlungsabbruch führen.

Der Nationalrat hat deshalb am 22. Juni 2000 ein Postulat seiner Kommission für Rechtsfragen überwiesen (00.3188, Verbandsbeschwerderecht. Verhandlungscharta). Mit diesem Vorstoss wurde der Bundesrat beauftragt, 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 (CETEL) der Universität Genf über das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen gefördert werden kann.

Mit den vorliegenden Verhandlungsempfehlungen wird nun die vom erwähnten Postulat festgestellte Lücke geschlossen. Die Empfehlungen beruhen auf einem Entwurf, der vom Institut des hautes études en administration publique (idheap) und dem Institut für Mediation (IfM) im Jahre 2002 verfasst wurde (einen vertiefenden Fachbericht zu diesem Entwurf hat das BUWAL in der Schriftenreihe Umwelt veröffentlicht: *Grundlagen zu den Verhandlungsempfehlungen UVEK. Fachbericht. SRU-365-D*). Wenn bei Verhandlungen über Projekte, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen, nach diesen Empfehlungen vorgegangen wird, so besteht die Gewähr, dass die neueren Erkenntnisse im Bereich des Verhandeln und der Konfliktlösung auch für die schweizerische Praxis fruchtbar gemacht werden. Gleichzeitig stellen die Verhandlungsempfehlungen eine klare Richtschnur dafür dar, wie zielführend, korrekt und anständig verhandelt wird. Der dadurch entstehende Legitimationsdruck bei den Verhandlungspartnern dürfte präventiv wirken. Die Verhandlungsempfehlungen werden damit dazu beitragen, den Umgang mit dem Verbandsbeschwerderecht in der Praxis zu erleichtern.

Die Verhandlungsempfehlungen enthalten zur Vorphase des Verhandeln, zum Verhandlungsprozess selber und zum Verhandlungsabschluss insgesamt 14 prägnant und konkret gefasste Empfehlungen, denen jeweils vertiefende Erläuterungen folgen. Inhaltlich umfassen die Empfehlungen einerseits Anforderungen an den Ablauf des Verhandeln und die Haltung der Beteiligten, damit zielführendes Verhandeln überhaupt möglich ist, andererseits legen sie auch die Rahmenbedingungen an das Verhandeln selber fest, die sich aus dem Recht, dem Zweck des Verbandsbeschwerderechts sowie dem Anliegen ergeben, Missbräuche zu verhindern. Insbesondere finden sich in den Empfehlungen Kriterien, nach denen beurteilt werden kann, ob im Einzelfall Verhandlungen sinnvoll sind oder nicht. Weitere Schwerpunkte sind die Bestimmung der an den Verhandlungen zu Beteiligten sowie die Verhandlungsvorbereitung. Praktische Checklisten erleichtern dabei die Orientierung.

Verhandlungserfahrene Personen dürften mit vielen Grundaussagen der Verhandlungsempfehlungen vertraut sein und gewisse Hinweise als selbstverständlich empfinden. Die vorliegenden Empfehlungen richten sich aber auch an Personen mit wenig Verhandlungserfahrungen. Für sie ist es wichtig, dass die Empfehlungen die Werkzeuge und die Regeln des korrekten Verhandeln umfassend darstellen. Andererseits sind wir überzeugt, dass auch erfahrene Verhandler in den Empfehlungen wichtige Vertiefungen oder Hinweise finden werden.

Die Verhandlungsempfehlungen sind kein Regelwerk im Sinne von direkt oder indirekt anwendbarem Recht, sondern – wie ihr Name sagt – Empfehlungen. Diese sollen die Beteiligten motivieren, Verhandlungen als alternative Konfliktlösmethode ernsthaft in Betracht zu ziehen. Sie vermitteln Entscheidungsgrundlagen sowie Handlungsmöglichkeiten und -anleitungen. Dabei ist klar, dass das geltende Recht die unabdingbare Grundlage jeder Verhandlung ist. Im Rahmen von Ermessens- und Interpretationsspielräumen sollen aber für alle Beteiligten optimale Lösungen gesucht werden.

Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte richten sich die Verhandlungsempfehlungen primär an die Beteiligten bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht gegen UVP-pflichtige Anlagen nach Artikel 55 USG und gegen sogenannte Bundesaufgaben nach Artikel 12 NHG unterliegen, also primär an Umweltschutzorganisationen und an Gesuchsteller im Zusammenhang mit Bauvorhaben. Von ihrem Inhalt her weisen die Verhandlungsempfehlungen aber weit über diesen Bereich hinaus. Sie sind grösstenteils verallgemeinerungsfähig, einerseits auch in Bezug auf das mit dem Gentechnikgesetz vom 21. März 2003 (GTG) neu geschaffene Verbandsbeschwerderecht gegen Bewilligungen über das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter sowie pathogener Organismen, andererseits aber auch auf Verhandlungen völlig ausserhalb des Kontextes des Verbandsbeschwerderechts. Damit bilden die Verhandlungsempfehlungen einen sinnvollen Mosaikstein zur Förderung einer konstruktiven Konfliktkultur im Sinne von «konferieren statt prozessieren», einer Konfliktkultur, die es ermöglicht, dass im Geiste von Offenheit und gegenseitigem Respekt Lösungen gefunden werden können, die den Anliegen aller Beteiligten optimal Rechnung tragen.

Verhandlungsvoraussetzungen

1. Triage

Alle Beteiligten klären so früh wie möglich ab, ob sich ein Projekt für Verhandlungslösungen eignet. Verhandlungen sind immer freiwillig. Jede Partei hat das Recht, Verhandlungen abzulehnen. Es ist kaum je zu spät für Verhandlungsinitiativen.

Konflikte eignen sich in der Regel für Verhandlungslösungen, wenn folgende Voraussetzungen erkennbar sind:

- Die beteiligten Akteurinnen und Akteure sind überzeugt oder können überzeugt werden, dass es sich lohnt, sich auf einen Verhandlungsprozess einzulassen (Verhandlungsbereitschaft).
- Es muss Verhandlungsspielraum erkennbar sein. Je grösser der Verhandlungsspielraum ist, desto besser sind in der Regel die Erfolgchancen.
- Je komplexer ein Konflikt ist, desto eher soll eine Lösung auf dem Verhandlungsweg geprüft werden.
- Die am Konflikt beteiligten Akteurinnen und Akteure sind auf eine längerfristige Zusammenarbeit angewiesen.

Bei folgenden Konstellationen können Verhandlungen problematisch sein:

- Einer oder mehreren Parteien geht es um alles oder nichts.
- Der Konflikt besteht fast ausschliesslich aus Grundsatzfragen oder Wertefragen, welche für einzelne Beteiligte nicht verhandelbar sind.
- Es geht im Wesentlichen um eine Rechtsfrage, deren Klärung eines Gerichtsentscheidungs bedarf.
- Zwingendes Recht steht einer Verhandlungslösung entgegen (vgl. Empfehlung 10)
- Die Beteiligten können den Konfliktgegenstand nicht oder nur sehr diffus umschreiben.
- Es sind zu viele Akteurinnen und Akteure beteiligt und diese können sich nicht auf Stellvertretungen einigen, es lässt sich der Kreis der Beteiligten nicht hinreichend klar abgrenzen oder es wollen nicht alle Parteien an Verhandlungen mitwirken. In solchen Fällen sind allerdings Teilvereinbarungen zwischen verhandlungswilligen Parteien nicht ausgeschlossen.

Es kann angezeigt sein, Verhandlungen auch unter suboptimalen Bedingungen zuerst einmal zu wagen. Jede Partei wird laufend überprüfen, ob ihr das realistischere zu erwartende Verhandlungsergebnis mindestens gleich viel bringt wie ihre anderen Handlungsalternativen, insbesondere die allfällige Beschreitung des Rechtswegs. Sind die Voraussetzungen für Verhandlungen nicht (mehr) gegeben, sollen diese zur Vermeidung von Verzögerungen umgehend abgebrochen werden.

Die Möglichkeit von Verhandlungen sollte nicht vorschnell und endgültig verworfen werden. Selbst die formelle Einreichung eines Baugesuchs für ein fertig ausgearbeitetes Projekt oder die Einreichung eines Rechtsmittels gegen einen Baubehcheid sind nur in Ausnahmefällen als Verhandlungsverweigerung zu interpretieren.

Falls es in diesem Stadium zu Verhandlungen kommt, empfiehlt es sich, eingeleitete Verfahren formell zu sistieren. Wegen Verhandlungen stehen gesetzliche Fristen weder still noch werden sie unterbrochen.

Die beteiligten Behörden sollten folgende Aspekte besonders beachten:

- Verhandlungslösungen können eine bessere Berücksichtigung der häufig divergierenden öffentlichen Interessen ermöglichen. Allerdings muss die Behörde darauf achten, dass sie mit ihrer Beteiligung an einer Verhandlungslösung keine unzulässigen Selbstbindungen eingeht, welche sie bei späteren Entscheiden in der Wahrung wichtiger öffentlicher Interessen einschränken.
- Verhandlungen dienen einer bürgernahen und effizienten Verwaltung; die Behörde sollte, insbesondere wenn sie eine Parteirolle wahrnimmt, transparent sein, und wenn sie als Beobachterin oder Unterstützerin auftritt, nicht parteilich sein.

2. Anstoss zu Verhandlungen

Alle von einem Projekt Betroffenen können die Initiative für Verhandlungen ergreifen. Wer im Einzelfall zuerst aktiv wird, ist nicht relevant.

Verhandeln ist ein Akt der Vernunft und nicht ein Schwächezeichen.

In der Regel ist es sinnvoll, wenn die Initiative für Verhandlungen von der Projektträgerschaft ausgeht, weil Dritte oft keine oder bloss unzureichende Kenntnisse haben. Auch Verhandlungsinitiativen der Behörden sind – unter der Voraussetzung der rechtsgleichen Behandlung aller Beteiligten – wünschbares, zeitgemässes Verwaltungshandeln.

Die Einleitung von Verhandlungen bedarf manchmal einer gewissen Überzeugungsarbeit. Deren Grenze ist jedoch die Freiwilligkeit jeder Verhandlung und der Respekt vor einer klar kommunizierten ablehnenden Haltung. «Erzwungene» Verhandlungen führen kaum je zu brauchbaren Lösungen. Ein Nein zu Verhandlungen soll aber nicht ein reflexartiges, sondern ein reflektiertes und begründetes Nein sein.

3. Verhandlungszeitpunkt

Verhandlungen sollen möglichst früh aufgenommen werden, namentlich auch bei projektbezogenen Vorentscheiden auf Raumplanungsstufe und bei Standortevaluationen. Wird ein Projekt etappiert, ist möglichst frühzeitig das Gesamtvorhaben einzubeziehen.

In einem frühzeitigen Stadium sind die notwendigen Verhandlungsspielräume am ehesten gegeben, weil grundlegende konzeptionelle Mängel eines Vorhabens später oft nur schwer korrigierbar sind. Immerhin muss das Vorhaben hinreichend konkretisiert sein, sodass seine wesentlichen Merkmale wie Grösse, Technik, Finanzbedarf usw., seine voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt sowie auch die soziökonomischen Folgen abgeschätzt werden können. Je weiter fortgeschritten die Planung bzw. ein Bewilligungsverfahren bereits ist, desto mehr erscheinen die Konflikte als Alles- oder Nichts-Entscheidungen.

Verfahrensrechtliche Besonderheiten können es im Einzelfall nahe legen, Verhandlungen erst aufzunehmen, wenn der Kreis der zu Rechtsmitteln legitimierten Dritten bereits klar bestimmt ist (verschiedene Verfahrensordnungen sehen vor, dass Dritte sich zur Wahrung ihrer Rechte bei der ersten Projektauflage formell mittels Einsprache oder Gesuch um Zustellung des Entscheids am Verfahren beteiligen müssen, ansonsten sie vom Verfahren ausgeschlossen sind; vgl. auch Empfehlung 7).

Im Einzelfall ist deshalb zwischen dem Interesse an möglichst frühzeitigen Verhandlungen einerseits und dem Interesse an möglichst einfachen, konkreten Verhandlungen andererseits abzuwägen.

Verhandlungsbeteiligte

4. Einbezug aller Betroffenen

An den Verhandlungen sollen die Projektträgerschaft und die zuständigen Behörden sowie die Betroffenen, insbesondere alle zu Rechtsmitteln legitimierten Dritten, wie die beschwerdeberechtigten Umweltverbände und die betroffenen Nachbar, beteiligt sein. Nicht rechtsmittellegimierte Dritte einzubeziehen ist sinnvoll, wenn diese die Realisierung des Vorhabens oder die Verhandlungsergebnisse beeinflussen könnten.

Werden nicht alle zu Rechtsmitteln legitimierten Betroffenen in die Verhandlungen einbezogen, besteht das Risiko, dass diese Betroffenen Rechtsmittel ergreifen und dass Rechtsmittelentscheide vom Verhandlungsergebnis abweichen. In einem ersten Schritt müssen deshalb alle zu Rechtsmitteln legitimierten Personen und Verbände eruiert werden. In einem zweiten Schritt ist dann abzuklären, welche von ihnen an einer Verfahrensbeteiligung überhaupt interessiert sind. Bei einem besonders grossen Kreis potenziell Betroffener ist es sinnvoll, wenn nicht organisierte Beschwerdelegitimierte sich zu Interessengemeinschaften zusammenschliessen und Delegierte ihres Vertrauens bestimmen. Zwischen dem wünschbaren Einbezug möglichst aller potenziell Betroffenen und allenfalls notwendigen Beschränkungen der Zahl der Verhandlungsbeteiligten muss im Interesse der Verhandlungseffizienz optimiert werden. Sobald an einer Verhandlung nicht alle potenziell Betroffenen beteiligt sind, müssen den nicht beteiligten Betroffenen in einem späteren Bewilligungs- oder Rechtsmittelverfahren alle Verfahrensrechte, insbesondere das rechtliche Gehör, gewährleistet bleiben.

Trotz des Bestrebens, den Kreis der an der Verhandlung Beteiligten überschaubar zu halten, kann es sinnvoll sein, auch nicht zu Rechtsmitteln legitimierte Dritte in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Der Einbezug des Wissens (z.B. nicht direkt involvierter Fachämter oder Regionalplanungsgruppen) oder auch des Protestpotenzials (z.B. von Quartiervereinen oder Bürgerinitiativen, aber auch von Angestelltenverbänden, Gewerkschaften oder von Konkurrenten usw.) in die Verhandlung kann dazu beitragen, eine tragfähige Lösung zu erarbeiten.

Behörden sollen sich, wo immer möglich, in geeigneter Form an Verhandlungen beteiligen. Dies drängt sich in jedem Fall auf, wenn eine Projektbehörde selber ein Vorhaben realisieren will, also selber Partei ist und nicht als entscheidende Behörde amtiert. Heikler ist die Rolle der für den Entscheid zuständigen Behörde bei Verhandlungen *vor* der Fällung des Entscheids; eine Verhandlungsbeteiligung ist hier möglich, solange die Behörde ihre Unparteilichkeit und Entscheidungsfreiheit wahren kann. Wenn sich die Behörden nicht selber aktiv an Verhandlungen zwischen der Projektträgerschaft und Dritten beteiligen, sollten sie bei komplexen Verhandlungen wenigstens Beobachterstatus einnehmen. Gegen die Mitwirkung einer Behörde an Verhandlungen ist dann kaum etwas einzuwenden, wenn gegen ihren Entscheid ein Rechtsmittel ergriffen wurde.

5. Delegierte

Die Vertreterinnen und Vertreter von Firmen, Umweltverbänden, Behörden oder Bürgerinitiativen sollten

- **über eine möglichst hohe Entscheidungskompetenz oder zumindest über ein Verhandlungsmandat verfügen, so dass der nötige Spielraum für echte Verhandlungen besteht,**
- **loyal sein gegenüber der vertretenen Partei,**
- **keine Interessenkonflikte haben oder diese transparent machen,**
- **sich an die vereinbarten Modalitäten und Verhandlungsregeln halten.**

Die Delegierten sollen möglichst den ganzen Verhandlungsprozess mitmachen können. Konstanz in der Zusammensetzung der Verhandlungsrunde fördert die Vertrauensbildung und begünstigt kreative Prozesse. Trotz allseitigem Bemühen kann es vorkommen, dass sich Delegierte im Rahmen eines Verhandlungsprozesses zerstreuen. In einem solchen Fall kann es für die auftraggebenden Akteurinnen und Akteure angezeigt sein, die Delegierten auszuwechseln.

Es ist unabdingbar, dass die Delegierten die Entwicklung und den Stand der Verhandlungen regelmässig mit den Organen ihrer Verhandlungspartei besprechen und das Verhandlungsmandat der Entwicklung der Verhandlung angepasst werden kann.

Die Bevollmächtigung der Delegierten muss möglichst bereits zu Beginn der Verhandlungen, spätestens aber bei der Unterzeichnung von Vereinbarungen, rechtlich klar geregelt sein. Sofern sich die Vertretungsbefugnis nicht aus dem Handelsregister ergibt, soll auf Verlangen einer Partei eine schriftliche Vollmacht vorgelegt werden.

6. Verhandlungsunterstützung durch aussenstehende Dritte

In bestimmten Fällen ist es sinnvoll, aussenstehende Dritte zur Verhandlungsunterstützung beizuziehen. Darüber sollte möglichst früh und durch alle Beteiligten gemeinsam entschieden werden. Die Dritten müssen unparteilich und ohne Interessenbindungen sein. Sie haben keine inhaltlichen Entscheidungskompetenzen.

Indikationen für die Verhandlungsunterstützung durch aussenstehende Dritte sind insbesondere:

- Grosse Komplexität des Falles.
- Hohe Zahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure.
- Fehlendes gegenseitiges Verständnis, gestörte Kommunikation oder Emotionalität der Auseinandersetzung.
- Grosse Unterschiede zwischen den Verhandlungsbeteiligten bezüglich ihrer Ressourcen und ihrer Verhandlungsmacht.

Neutrale aussenstehende Dritte sollen den Parteien helfen, selber eine aussergerichtliche Lösung des Konflikts zu finden. Als Verhandlungsunterstützung eignet sich unter anderem die Mediation. Aussenstehende Dritte können ihre Rolle als Verhandlungsunterstützer aber nur dann erfüllen, wenn ihre Wahl von allen Beteiligten vorbehaltlos unterstützt wird.

Zum Anforderungsprofil an unabhängige Dritte gehören namentlich folgende Eigenschaften und Fähigkeiten:

- Sie sind von Interessen unabhängig oder schaffen Interessentransparenz hinsichtlich des aktuellen Konflikts.
- Sie sind in Bezug auf Personen, Sachverhalte und Lösungen unvoreingenommen.
- Sie akzeptieren die Eigenart der Beteiligten, ohne zu bewerten oder zu verurteilen.
- Sie haben echtes Interesse und vertieftes Verständnis für andere.
- Sie haben die Fähigkeit, konfliktverschärfende Strategien und blockierende Kommunikations- und Beziehungsmuster zu erkennen und aufzulösen.
- Sie können mit Transparenz und Vertraulichkeit klar umgehen.
- Sie haben die fallspezifisch notwendigen Fachkenntnisse, ohne selber Lösungen zu entwickeln.
- Sie verfügen über eine adäquate Ausbildung und entsprechende praktische Erfahrungen.

Verhandlungsvorbereitung

7. Verhandlungsvorbereitung und Vorverhandlungen

Informelle Gespräche im Verhandlungsvorfeld sind von den eigentlichen Verhandlungen zu unterscheiden. Komplexe Projekte erfordern sorgfältige Verhandlungsvorbereitungen, allenfalls formelle Vorverhandlungen.

Checkliste zur Verhandlungsvorbereitung:

- Sind alle wichtigen Akteurinnen und Akteure berücksichtigt?
(→ Empfehlung 4)
- Wer nimmt als Vertreterin bzw. Vertreter welcher Partei teil?
(→ Empfehlung 5)
- Bestehen bei den Vertreterinnen bzw. Vertretern Interessenkonflikte bzw. sind deren Interessenbindungen transparent? (→ Empfehlung 5)
- Ist die Bevollmächtigung klar geregelt? (→ Empfehlung 5)
- Ist der ungefähre Zeitrahmen für die Verhandlungen geklärt?
(→ Empfehlung 8)
- Ist Verhandlungsunterstützung durch neutrale Dritte angezeigt? Wer organisiert, koordiniert und leitet die Verhandlungen? (→ Empfehlung 6)
- Was soll grundsätzlich Gegenstand der Verhandlungen sein? Was sicher nicht? Bei welchen Themen ist umstritten, ob sie Gegenstand der Verhandlungen bilden sollen oder nicht? (→ Empfehlung 8)
- Sind die notwendigen «Spielregeln» zur Gewährleistung von «Fairplay» vereinbart? (→ Empfehlung 8)
- Besteht Einigkeit über die Vertraulichkeit der Verhandlungen, den Umgang mit Informationen sowie über eine allfällige Öffentlichkeitsarbeit?
(→ Empfehlungen 8 und 11)
- Besteht Klarheit über Ablauf und Zeitbedarf der Entscheidungsverfahren, welche jede Partei intern für Anpassungen des Verhandlungsmandats und die Beurteilung der Verhandlungsergebnisse benötigt? (→ Empfehlung 12)
- Stehen die notwendigen Informationen und Akten allen Beteiligten zur Verfügung? (→ Empfehlung 11)
- Wie werden die Kosten der Verhandlungen unter den Parteien aufgeteilt?
(→ Empfehlung 14)

Manchmal ist eine Partei an Verhandlungen interessiert, obwohl sie wegen Konfliktsituationen die Vorabklärungen und Verhandlungsvorbereitungen nicht direkt selbst einleiten kann (zum Beispiel fehlen Kontakte zwischen den Hauptbeteiligten oder diese sind unterbrochen). In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, eine erfahrene Mediationsperson beizuziehen, welche speziell nur mit der Aufgaben betraut wird, die Voraussetzungen für Verhandlungen zu schaffen.

8. Verhandlungsvereinbarung und Verhaltensregeln

Die schriftliche Vereinbarung von Gegenstand und Ablauf der Verhandlungen ist empfehlenswert, ebenso die möglichst frühe Absprache wichtiger Verhaltensregeln.

Die Vereinbarung von Gegenstand und Ablauf der Verhandlungen sowie die Einigung über wichtige Verhaltensregeln dienen der Vertrauensbildung unter den Parteien und helfen bei der Strukturierung des Verhandlungsprozesses. Es kann sinnvoll sein, sich auf konkrete *Verhaltensregeln* für das Verhandeln zu einigen und diese im Verhandlungsraum aufzuhängen. Sie können bei Bedarf im Verlauf der Verhandlungen ergänzt oder geändert werden.

Gegenstand einer schriftlichen *Verhandlungsvereinbarung* können zum Beispiel sein:

- *Umschreibung des Verhandlungsgegenstands*: Räumlich und hinsichtlich allfälliger Etappierungen, funktionale Zusammenhänge mit anderen Vorhaben, allfälliger Einbezug der Bedarfsfrage, Einbezug der Raumplanungebene, Ausgleichsmassnahmen usw.
- *Vereinbarungen über die Vertraulichkeit* und über allfällige Ausnahmen, wie insbesondere Öffentlichkeitsarbeit und Umgang mit den Medien.
- *Regelung der gegenseitigen Kontakte*: Generell sollte gelten, dass die Delegierten nur unter sich verhandeln, nicht direkt mit den Auftraggebern anderer Parteien. Ausnahmen sollten in geeigneter Form, möglichst vorher, kommuniziert werden.
- *Vereinbarungen in zeitlicher Hinsicht*: Voraussichtliche Dauer der Verhandlungsperiode, Dauer einzelner Sitzungen, notwendige Zeiträume für die Rückkoppelung der Verhandlungsfortschritte in den Begleitgremien usw.
- *Regelung der Verbindlichkeit von Verhandlungsergebnissen*: Die Verhandlungsergebnisse werden für die Parteien erst bei Abschluss einer Vereinbarung bindend.
- *Verzicht auf Forderungen ohne Zusammenhang mit dem Verhandlungsgegenstand*: Vgl. Empfehlung 10.
- *Vereinbarung, die vorliegenden Verhandlungsempfehlungen zu respektieren*; vorbehältlich Anpassungen an den Einzelfall.
- Weitere in der *Checkliste* (vgl. Empfehlung 7) aufgeführte Gegenstände.

Verhandlungsprozess

9. Verhandlungsablauf

Verhandlungen sollen strukturiert und Konflikte schrittweise bearbeitet werden.

Typischerweise verlaufen Verhandlungen in mehreren Etappen:

- *Vorabklärungen und Informationsaustausch*: Vgl. Empfehlungen 1–8.
- *Klärung der Konfliktpunkte, der entsprechenden Positionen und der dahinterstehenden Interessen*: Konfliktpunkte aus der Sicht jeder Partei sowie die Positionen, Anliegen und Interessen der Beteiligten darstellen, dabei auch die unterschiedlichen Auffassungen und Wahrnehmungen der Parteien zu den strittigen Sachverhalten ermitteln und klären, ob Bedarf nach zusätzlichen Expertisen besteht, sowie, falls ja, durch wen diese zu erstellen und zu finanzieren sind.
- *Analyse der Konfliktpunkte*: Konfliktzusammenhänge darstellen; Konfliktstruktur ermitteln und daraus einen möglichen «Fahrplan» für den Verhandlungsprozess aufstellen.
- *Anforderungsprofil für die Lösungen*: Austausch darüber, welchen Anforderungen die Lösungsvorschläge genügen sollen, damit sie voraussichtlich akzeptiert werden können.
- *Entwicklung von Lösungsansätzen und -optionen*: Gemeinsam Ideen entwickeln und Lösungsansätze suchen; Liste der denkbaren Lösungsmöglichkeiten erstellen.
- *Konsensarbeit und Entscheidung*, zum Beispiel über die Erarbeitung von nachvollziehbaren Kriterien für die Bewertung der Lösungsmöglichkeiten oder andere lösungsorientierte Vorgehensmethoden: Bewerten oder Beurteilen der für alle Beteiligten akzeptablen Konfliktlösungen; Entscheidung für die optimale Lösungsvariante.
- *Vertragliche Sicherung der Verhandlungsergebnisse*: Vgl. Empfehlung 13.

10. Beachtung des Rechts

Verhandlungen finden im Rahmen des geltenden Rechts statt. Verhandlungslösungen müssen zwingendes Recht respektieren. Im Rahmen von Ermessens- und Interpretationsspielräumen sollen jedoch für alle Beteiligten optimale Lösungen gesucht werden. Auf Kompensationszahlungen als Gegenleistung für den Rückzug eines Rechtsmittels ist zu verzichten.

Klare Normen und Rechtsgrundsätze sind auch bei Verhandlungen unbedingt zu respektieren. Vom Gesetzgeber gewollte Ermessensspielräume lassen hingegen Verhandlungen zu. In einer komplexen Rechtswirklichkeit ist zudem die Gesetzesauslegung und die Berücksichtigung der divergierenden öffentlichen Interessen oft schwierig und kontrovers; die sich daraus ergebenden Interpretationsspielräume ermöglichen manchmal ebenfalls kreative Verhandlungslösungen, solange diese rechtlich in guten Treuen vertretbar und begründbar sind.

Als Gegenleistung für die Nichterhebung oder den Rückzug von Einsprachen oder Beschwerden geforderte oder angebotene Pauschalzahlungen an Umweltschutzorganisationen oder entsprechende freiwillige, rechtlich nicht vorgeschriebene Kompensationsmassnahmen sind abzulehnen. Sie widersprechen dem Zweck des Verbandsbeschwerderechts, nämlich dazu beizutragen, dass die Umweltschutzvorschriften korrekt vollzogen werden.

11. Austausch

Der Verhandlungsprozess soll allen Beteiligten Gelegenheit zur gegenseitigen Darlegung und Anhörung ihrer unterschiedlichen Positionen und Interessen geben und damit:

- **Vertrauen und gegenseitige Achtung fördern,**
- **einen echten Dialog ermöglichen,**
- **zu kreativem Nachdenken über neue Vorschläge führen,**
- **mögliche Synergien nutzen, damit alle Beteiligten profitieren,**
- **nachvollziehbare Kriterien für Lösungsvarianten erbringen,**
- **zu einer allseits akzeptierten, rechtlich gesicherten Lösung führen.**

Die Projektträgerschaft stellt vorerst ihre Variantenstudien und Projektalternativen vor und begründet ihre Auswahl. Nötigenfalls einigen sich die Parteien auf gezielte Zusatzuntersuchungen oder das Studium weiterer Varianten und Alternativen.

Wichtig ist, dass jede Partei Gelegenheit zur Darlegung ihrer Positionen und Interessen erhält. Es geht darum, allen Beteiligten die eigenen Argumente plausibel darzustellen und sich die Argumente der anderen Beteiligten genau anzuhören. Die Konfliktbeteiligten sollten gemeinsam, aufgrund der unterschiedlichen Darlegungen, die jeweiligen Interessen und die sich daraus ergebenden Konfliktpunkte erkennen sowie ihre Aufmerksamkeit auf zukunftsorientierte Lösungen richten. Verhandlungen sollen ermöglichen

- von vergangenheitsbezogenen Schuldzuweisungen, vorgängigen festen Positionsbezügen und starren Rechtsstandpunkten abzurücken;
- zu erkennen, dass allseits mehr oder weniger berechnete Interessen hinter Positionen und Rechtsstandpunkten stehen;
- anzuerkennen, dass Konflikte oft auf unterschiedliche Wahrnehmungen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure zurückzuführen sind.

Erfahrungsgemäss nehmen die Parteien – trotz teilweise grundlegend verschiedener Ausgangspunkte – konstruktiv verlaufende Verhandlungen in zunehmendem Mass als Chance wahr, *gemeinsam* nach Lösungen zu suchen, welche möglichst alle Interessen berücksichtigen. Dies führt manchmal auch zu (zunächst) unerwarteten Resultaten und zu allseits anerkannten Verbesserungen eines Vorhabens.

Eine auf diese Weise erarbeitete Lösung hat in der Regel den Vorteil, dass die beteiligten Akteurinnen und Akteure auch nach Abschluss des Verhandlungsprozesses wirklich hinter der Lösung stehen. Das fördert deren Umsetzung im Sinne des Verhandlungsergebnisses.

12. Transparenz

Die Beteiligten sollen alle relevanten Informationen – eigentliche Geschäftsgeheimnisse ausgenommen – offen legen. Das gilt auch für den Ablauf sowohl der erforderlichen internen Entscheidungsprozesse der Beteiligten als auch der behördlichen Bewilligungsverfahren. Bei grossen Projekten informieren die Beteiligten gemeinsam die interessierte Öffentlichkeit periodisch über die Verhandlungsfortschritte.

Gegenseitige Offenlegung aller relevanten Informationen und Dokumente liegt im Interesse aller Beteiligten. Bewusst unvollständige oder unrichtige gegenseitige Information kann ein Indikator für den Verhandlungsabbruch sein. Der vollständigen Information kommt dort besondere Bedeutung zu, wo noch kein formelles Verfahren eröffnet wurde und somit kein gesetzliches Recht auf Akteneinsicht besteht. Beim allfälligen Einsatz von Internet oder E-Mail sind die Zugangs- und Vertraulichkeitsprobleme zu beachten. Die Darstellung der Entscheidungsprozesse (interne Zuständigkeiten bei den Verhandlungsbeteiligten, Sitzungsrhythmus der Entscheidungsgremien, behördliche Bewilligungsverfahren usw.) ist erforderlich, damit alle Beteiligten wissen, wann und durch wen welche Entscheidungen getroffen werden.

Üblicherweise gilt bei Verhandlungen der Grundsatz der Vertraulichkeit bis zum Zeitpunkt, in welchem entweder eine Lösung vorliegt oder die Verhandlungen abgebrochen werden. Komplexe Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen interessieren jedoch regelmässig auch eine breite Öffentlichkeit; eine absolute Vertraulichkeit ist kaum realisierbar. Die beteiligten Akteurinnen und Akteure müssen deshalb über den Umgang mit Informationen klare Abmachungen treffen.

Verhandlungsabschluss

13. Sicherung der Verhandlungsergebnisse

Die Verhandlungsergebnisse werden in einer allseits unterzeichneten Schlussvereinbarung festgehalten. Ihre Umsetzung muss – nötigenfalls mittels vereinbarter Kontrollmechanismen – gewährleistet sein. Die Information der Öffentlichkeit soll gemeinsam erfolgen.

Gegenstand der Schlussvereinbarung bilden insbesondere:

- Die einzelnen Verhandlungsergebnisse.
- Ihre konkrete Umsetzung (Vollzug von Massnahmen usw. und die rechtliche Sicherung der getroffenen Vereinbarungen).
- Die Modalitäten ihrer ganzen oder teilweisen Überführung in behördliche Bewilligungen oder Genehmigungen, und die Folgen, falls die Behörden von der Vereinbarung abweichen.
- Kontrollmechanismen.

Rechtmässigkeit und Vollzugstauglichkeit der vorgesehenen Lösungen sind vor der Unterzeichnung des Schlussdokuments zu überprüfen. Sich selbst vollziehende Lösungen verdienen den Vorzug gegenüber Lösungen, welche der späteren Überwachung bedürfen.

14. Kosten und Entschädigungen

Über die Aufteilung der Kosten für die Verhandlungen sollten sich die Parteien nach Massgabe der unterschiedlichen Aufgaben und Mittel der verschiedenen Akteurinnen und Akteure möglichst frühzeitig einigen.

Die Kosten für die Verhandlungen setzen sich in der Regel zusammen aus:

- Dem Verhandlungsaufwand der einzelnen Parteien (Zeitaufwand für die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen sowie für deren Nachbereitung und für parteiinterne Kommunikation, Kosten beigezogener Beratungspersonen wie Anwältinnen und Anwälten oder Experten und Expertinnen).
- Dem Aufwand für die Dokumentation aller Parteien mit den notwendigen Unterlagen.
- Dem gemeinsamen externen Aufwand für zusätzliche, gemeinsam in Auftrag gegebene Abklärungen und Gutachten sowie für eine allfällige Mediation.
- Den Kosten für gemeinsame öffentliche Informationsveranstaltungen und gemeinsame vereinbarte Medienarbeit.

Weil der Ausgang von Verhandlungen stets offen ist, sollen die Beteiligten im Verhandlungsprozess so früh wie möglich eine Einigung über die Aufteilung der mit der Verhandlung verbundenen Kosten und die damit allenfalls verbundenen Entschädigungen suchen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Vorhaben dank gut geführten Verhandlungen rascher realisiert werden können, was fast immer erhebliche Kosteneinsparungen zur Folge hat. Zudem werden Projekte dank des Fachwissens der Beteiligten oft auch im Interesse der Bauherrschaft optimiert und es wird die Akzeptanz des Vorhabens erhöht. Die Erfahrungen zeigen weiter, dass die Zusatzkosten für die Verhandlungen im Verhältnis zu den Gesamtkosten gerade bei Grossprojekten oft marginal sind. Diese Vorteile für die Projektträgerschaft sollten bei der Regelung der Kostenteilung ebenso berücksichtigt werden, wie der Umstand, dass sich die Umweltverbände mit ihren beschränkten finanziellen und personellen Mitteln die Finanzierung vieler aufwändiger Verhandlungen nicht leisten können.

Soweit über die Kosten und Entschädigungen von bereits eingeleiteten Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren Vereinbarungen verfahrensrechtlich zulässig sind, sollen die Parteien diesbezüglich die notwendigen Regelungen in der Schlussvereinbarung treffen. Analog gilt dies für die Kosten von Vollzugsmassnahmen.

Literaturempfehlungen für die Verhandlungspraxis¹

- CAVELTY U. 1995: *Gütliche Verständigung vor Instanzen der Verwaltungsrechtspflege*, Aktuelle juristische Praxis (AJP) 2/1995: 175 ff.
- DULABAUM N.L. 1998: *Mediation. Das ABC*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag, 2. A.
- 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*, 2. Auflage. Frankfurt am Main, New York: Campus-Verlag.
- FISHER R., ERTEL D. 1998: *Arbeitsbuch Verhandeln. So bereiten Sie sich schrittweise vor*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2. Auflage.
- FLUCHER T., KOCHENDÖRFER B. et al (Hrsg.) 2003: *Mediation im Bauwesen*, Reihe Baurecht, Ernst & Sohn Verlag für Architektur und technische Wissenschaften GmbH, Berlin.
- GLASL F. 1998/2000: *Selbsthilfe in Konflikten: Konzepte – Übungen – Praktische Methoden*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart.
- HÄNER I. 2001: *Der verwaltungsrechtliche Vertrag als effizienteres Instrument für den Umweltschutzvollzug?* URP 2001: 591 ff.
- IDHEAP/INSTITUT FÜR MEDIATION 2004: *Grundlagen zu den Verhandlungsempfehlungen UVEK. Fachbericht*. Schriftenreihe Umwelt Nr. 365. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern.
- KNOEPFEL P., WÄLTI S., ENDERLI U., VARONE F., WEIDNER H. 1998: *Evaluation der Konfliktlösungsgruppen des Programmes Energie 2000*. Bern: EVED, EDMZ.
- PFISTERER T. 2002: *Über Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht («konferieren statt prozessieren»)*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge 121 II 2002: 169 ff.
- PONSCHAB R., SCHWEIZER A. 1997: *Kooperation statt Konfrontation – Neue Wege anwaltlichen Verhandeln*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
- URY W. 1998: *Schwierige Verhandlungen*. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 3. Auflage.

¹ Diese Literaturempfehlungen sollen Verhandlungshilfen für die Akteure sein. Ein umfangreiches Literaturverzeichnis findet sich im obenerwähnten Fachbericht IDHEAP/INSTITUT FÜR MEDIATION.