



Forschungsbericht NFP 48

## **Institutionelle Landschaftsregime**

**Lösungsansatz für Landschaftskonflikte**

*Research report NRP 48*

## ***Institutional Landscape Regimes***

***An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts***

Peter Knoepfel, Jean-David Gerber

# **Institutionelle Landschaftsregime Lösungsansatz für Landschaftskonflikte**

## **Institutional Landscape Regimes An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts**

Peter Knoepfel, Jean-David Gerber



vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

## **Impressum**

Autoren: Peter Knoepfel, Jean-David Gerber

Diese Forschung wurde vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des nationalen Forschungsprojekts 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen» für das Projekt «Pflege der alpinen Kulturlandschaft und ökologische Reproduktionsmassnahmen zur Aufrechterhaltung des Lebens- und Nutzungsraumes mittels institutioneller Ressourcenregime auf der Basis von Gemeinwerken, Allmendregeln und anderer kollektiver Zusammenarbeitsformen» unterstützt.

2006 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Published with support of the Swiss National Science Foundation.

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

ISBN 978-3-7281-3224-6

DOI 10.3218/3224-6

© 2008, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

## Thematische Synthesen NFP 48

Helen Simmen, Felix Walter, Michael Marti

### **Den Wert der Alpenlandschaften nutzen**

Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV  
«Raumnutzung und Wertschöpfung»

2006, 212 Seiten, durchgehend farbig, zahlreiche  
Abbildungen, Format 20 x 24 cm, gebunden  
CHF 48.–/EUR 32.50 (D), ISBN 978-3-7281-3080-8

Helen Simmen, Felix Walter, Michael Marti

### **Utiliser la valeur des paysages alpins**

Synthèse thématique relative au thème de recherche IV  
«Utilisation de l'espace et valeur ajoutée»

2007, 216 pages, illustrations, en couleurs,  
format 20 x 24 cm, relié  
CHF 48.–/EUR 32.50 (D), ISBN 978-3-7281-3081-5

Helen Simmen, Felix Walter

### **Landschaft gemeinsam gestalten –**

### **Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation**

Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt III  
«Zielfindung und Gestaltung»

2007, 144 Seiten, zahlreiche Abbildungen, durchgehend  
zweifärbig, Format 20 x 24 cm, gebunden  
CHF 38.–/EUR 25.– (D), ISBN 978-3-7281-3113-3

Helen Simmen, Felix Walter

### **Façonner ensemble le paysage –**

### **Potentiels et limites des processus participatifs**

Synthèse thématique relative au thème de recherche III  
«Recherche d'objectifs et structuration»

2007, 144 pages, illustrations, en couleurs,  
format 20 x 24 cm, relié  
CHF 38.–/EUR 25.– (D), ISBN 978-3-7281-3114-0

## In Vorbereitung

Ariane Walz, Christian Gloor, Britta Allgöwer, Peter Bebi,  
Andreas Fischlin, Eckart Lange, Kai Nagel

### **Virtuelle Welten – Reale Entscheide?**

Die Alpen im Modellbaukasten

Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt V  
«Virtuelle Repräsentation»

Dominik Siegrist, Martin Boesch, Erich Renner

### **Labelregionen**

Strategien einer nachhaltigen Regionalentwicklung  
im Alpenraum

Forschungsbericht NFP 48

Weitere Bände und ausführlichere Informationen  
unter [www.vdf.ethz.ch](http://www.vdf.ethz.ch)

## Forschungsberichte NFP 48

Bernard Lehmann, Urs Steiger, Michael Weber

### **Landschaften und Lebensräume der Alpen**

Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung  
Reflexionen zum Abschluss des Nationalen For-  
schungsprogramms 48

2007, 108 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Fotos,  
vierfarbig, Format 20 x 24 cm broschiert  
CHF 25.00/EUR 15.90 (D), ISBN 978-3-7281-3142-3

Bernard Lehmann, Urs Steiger, Michael Weber

### **Paysages et habitats de l'arc alpin**

Entre valeur ajoutée et appréciée

Réflexions en conclusion du Programme nationale  
de recherche 48

2007, 108 pages, illustrations, format 20 x 24 cm, broché  
CHF 25.00/EUR 15.90 (D), ISBN 978-3-7281-3143-0

Bernard Lehmann, Urs Steiger, Michael Weber

### **Paesaggi e habitat nell'arco alpino**

Tra creazione e percezione di valore

Riflessioni sul Programma nazionale di ricerca 48

2007, 108 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Fotos,  
vierfarbig, Format 20 x 24 cm broschiert  
CHF 25.00/EUR 15.90 (D), ISBN 978-3-7281-3144-7

Wilfried Haeberli et al.

### **GISALP**

Raum-zeitliche Informationen über schnelle  
Klimaveränderungen in hochalpinen Umweltsystemen  
als strategisches Werkzeug

2007, 214 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Tabellen,  
Format 16 x 23 cm broschiert  
CHF 48.–/EUR 32.50 (D), ISBN 978-3-7281-3101-0

Urs Müller

### **Die Kraft der Bilder in der nachhaltigen Entwicklung**

Die Fallbeispiele UNESCO Biosphäre Entlebuch und  
ENESCO Weltnaturerbe Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn  
2007, 312 Seiten, zahlreiche Abbildungen und Fotos,  
Format A4, broschiert

CHF 78.–/EUR 52.– (D), ISBN 978-3-7281-3141-6

Peter Zumthor, Ivan Beer, Jon Mathieu u.a.

**Wieviel Licht braucht der Mensch, um leben zu können,  
und wieviel Dunkelheit? / Di quanta luce ha bisogno l'uomo  
per vivere e di quanta oscurità?**

Accademia di architettura dell'Università  
della Svizzera italiana (ed.)

2006, 224 Seiten, Text deutsch/italienisch, zahlreiche Foto-  
grafien (s/w und farbig), Format 24 x 13,5 cm, gebunden  
CHF 48.–/EUR 34.– (D), ISBN 978-3-7281-3038-9

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>5</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Auftrag und Fragestellung</b>	<b>12</b>
	Auftrag	12
	Fragestellung und verwendete konzeptionelle Analyseansätze	13
<b>2</b>	<b>Landschaft: eine immaterielle Ressource mit wertgeschätzten Dienstleistungen</b>	<b>17</b>
	Definition	17
	Von Landschaften bereitgestellte Dienstleistungen	18
<b>3</b>	<b>Die Akteure von Landschaftsnutzungskonflikten</b>	<b>20</b>
	Kategoriebildung	20
	Konfliktkonstellationen	24
<b>4</b>	<b>Analysekonzept</b>	<b>28</b>
	Übersicht	28
	Lokale Arrangements und Regimewandel	30
<b>5</b>	<b>Externe Determinanten der Konfliktlösung: die vorbestandenen institutionellen Landschafts- und Ressourcenregime</b>	<b>32</b>
	Institutionelle Regime: Definition	32
	Typen von Regimen	35
	Praktische Funktionsweise von Regimen	37
	Das institutionelle Regime der Basisressourcen (hier: Grund und Boden)	40
	Das institutionelle Landschaftsregime	42
	Zum Verhältnis institutioneller Regime der Basisressourcen und institutioneller Regime der Landschaften (Inter-Ressourcen-Relation)	48

<b>6</b>	<b>Externe Regimedeterminanten und Verhandlungsprozesse – Ressourcennutzungsrechte der Beeinträchtiger und der Beeinträchtigten als Bestandteile der Ressourcenportfolios der verhandelnden Akteure</b>	<b>49</b>
	Grundlage: Ressourcen der Akteure öffentlicher Politiken	49
	Ressourcenportfolio	51
	Ressourcenaktivierung und -aktivierungsverzicht	53
<b>7</b>	<b>Interne Determinanten von Verhandlungsprozessen</b>	<b>56</b>
<b>8</b>	<b>Verhandelbare und nicht verhandelbare Streitobjekte</b>	<b>59</b>
	Ausgangslage	59
	Konkrete Konfliktobjekte	61
<b>9</b>	<b>Vom lokalen Arrangement zum Wandel des regionalen Landschafts- und Basisressourcenregimes</b>	<b>65</b>
	Inhaltliche Nachhaltigkeit	65
	Institutionelle Nachhaltigkeit	66
<b>10</b>	<b>Fazit</b>	<b>70</b>
	<b>Literaturliste</b>	<b>73</b>
	<b>Anhang</b>	<b>77</b>
	Anhang 1: Die Leistungen von alpinen Landschaften	77
	Anhang 2: Typologie von Landschaftskonflikten	78
	Anhang 3: Die zehn Politikressourcen	80
	<b>Institutional Landscape Regimes</b>	<b>83</b>

# Zusammenfassung

## Landschaftskonflikt – Konflikt über was?

Ein Landschaftskonflikt ist kein Konflikt über die Nutzung von Wasser, Boden, Luft, Flora und Fauna, sondern eben über die Landschaft. Trotzdem geht es bei Landschaftskonflikten regelmässig gerade darum, dass an diesen landschaftsprägenden (Basis-)Ressourcen Berechtigte in den Augen derjenigen, die «ihre» Landschaften intakt halten möchten, einseitig Nutzungsänderungen vornehmen, die sich auf das Landschaftsbild negativ auswirken. Umgekehrt schätzen jene Akteure Leistungen «ihrer» Ressource Landschaft gerade deshalb, weil sie auf ihnen vertraute – oft kulturell bedingte – Bewirtschaftungsformen der erwähnten Basisressourcen und auf deren Zusammenspiel zurückzuführen sind.

## Sinnstiftende und wertgeschätzte Landschaftsleistungen

Landschaften haben offenbar die Eigenart, den sie beobachtenden «Konsumenten» sinnstiftende und daher wertgeschätzte soziokulturelle, ästhetische und ökologische Leistungen zur Verfügung zu stellen. Dies vermögen die einzelnen natürlichen oder kulturellen Ressourcen, die sich in der Landschaft befinden, allein und für sich genommen nicht zu leisten. Wer sich mit Landschaftskonflikten befasst, muss daher unterscheiden zwischen natürlichen und kulturellen Basisressourcen, den daran berechtigten Nutzungsakteuren, den dazugehörigen Spielregeln sowie den Akteuren und Spielregeln, die die Landschaftsnutzung betreffen.

Landschaft «entsteht» in den Köpfen der Akteure, die ihre Leistung schätzen. Sie ist eine immaterielle Ressource und wird prinzipiell nicht von den gleichen Akteuren genutzt, die die Basisressourcen nutzen. Diese Akteure unterstehen daher auch anderen Spielregeln (institutionellen Regimen) als die in ihrer Mehrzahl materiellen Basisressourcen.

## Nutzungsrechte und -ansprüche an Landschaftsleistungen

Landschaftskonflikte sind daher Konflikte über Nutzungsrechte beziehungsweise -ansprüche an Landschaftsleistungen. Die Konflikte können entweder in unterschiedlicher Wertschätzung der Landschaftsleistungen durch verschiedene Betrachtergruppen bestehen (Rivalitäten), oder sie treten dort auf, wo Nutzer von Basisressourcen aufgrund ihrer Eigentums- und Nutzungsrechte – etwa an Boden oder Wasser – einseitig Nutzungsänderungen vornehmen, die von den Beobachtern geschätzte Landschaftsleistungen «zerstören». Die Studie befasst sich mit der Frage, unter welchen Bedingun-

gen es Beobachtern, die Nutzungsansprüche oder gar -rechte an Landschaftsleistungen geltend machen, gelingen kann, die Eigentümer von Basisressourcen auf dem Verhandlungsweg von Beeinträchtigungen abzuhalten.

### **Akteure ...**

Die Studie befasst sich nicht mit einem oder mehreren Landschaftskonflikten. Sie enthält vielmehr Beobachtungen und Überlegungen, die wir aufgrund von Berichten über solche Konflikte aus politikanalytischer Sicht für die Praxis künftiger Konfliktlösungen formuliert haben. Solche Politikanalysen befassen sich zunächst mit den landschaftskonsumierenden, -produzierenden und -vermittelnden Akteuren. Diese lassen sich in zwei Gruppen einteilen: die in ihren wertgeschätzten Landschaftsleistungen Beeinträchtigten beziehungsweise die Beeinträchtigten von Landschaftsleistungen. Unter Umständen kann es sich dabei um dieselben Personen handeln: So kann eine landschaftskonsumierende Wandererin gleichzeitig Beeinträchtigte (z.B. durch laute Überflüge von Flugzeugen) und durch ihre schiere Präsenz Beeinträchtigende (als Teil einer grossen Touristenmasse) von lokalen Landschaftsgeniessern sein. Ein Seilbahnbetreiber ist als Landschaftsvermittler oft Beeinträchtigter des Landschaftsgenusses von Einheimischen. Wenn «seine» Landschaft durch andere Seilbahnen oder durch Hochspannungsleitungen «zerstört» wird, kann er aber auch selbst zum Beeinträchtigten werden.

### **... Macht und Spielregeln**

Dieses Glasperlenspiel der Akteure wird aus der Sicht der Politikanalyse geprägt durch institutionelle Regeln. Dazu gehören öffentliche Politiken aller Art, privatrechtliche Eigentums- und Nutzungsrechte oder öffentlich-rechtliche Regeln für rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungsprozesse. Die Gesamtheit dieser für eine gegebene Landschaft einschlägigen Regeln lässt sich in zwei Kategorien einteilen: Es geht zum einen um die Regelung jeder einzelnen der betroffenen Basisressourcen – Wasserrecht, Waldrecht, Bodenrecht usw. – und zum andern um das Ensemble jener Regeln (Regime), die die mehr oder weniger nachhaltige Entwicklung der Ressource Landschaft regulieren. Die Studie weist nach, dass diejenigen Akteure, die aufgrund der Basisressourcenregime rechtlich stark geschützte Eigentums- oder Nutzungsrechte innehaben, in aller Regel auch im Landschaftsregime das Sagen haben. Sie verfügen dort über wichtige politische Machtpositionen. Diese basieren auf einem stärkeren Ressourcenportfolio als jenem, über das die oft ohnmächtigen Landschaftskonsumenten oder die etwas stärkeren Landschaftsvermittler (Verkehrsvereine, Ferienorganisatoren, Naturschutzorganisationen usw.) verfügen.



## **Landschaftsvermittler als Zünglein an der Waage**

Unter welchen Bedingungen sieht sich vor diesem Hintergrund nun der Stärkere zum Nachgeben veranlasst? Die Studie zeigt, dass die Landschaftsvermittler oft das Zünglein an der Waage sein können. Es kann zu verhandelten lokalen Arrangements zwischen Beeinträchtigern und Beeinträchtigten kommen, wenn die Landschaftsvermittler glaubhaft androhen können, Mehrheits- oder Gerichtsentscheide herbeizuführen, die zu ihren Gunsten ausfallen könnten. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Spielregeln es ihnen erlauben, so genannte «nicht eigentumsfähige Politikressourcen» (politische Mehrheit, Recht, Organisation oder Information) zu aktivieren. Dies braucht in der Regel einen langen Atem.

## **Nachhaltige Konfliktlösung**

Soll ein solches Arrangement nachhaltig sein, darf es nicht bloss punktuell und für eine besondere Konfliktkonstellation gültig sein. Es muss verstetigt werden durch den Aufbau eines neuen (formellen) Landschaftsregimes, das geeignet ist, auch künftige Konflikte am runden Tisch zu lösen. Der Beitrag diskutiert zwei dazu geeignete Modelle, die sich in der schweizerischen Wirklichkeit beobachten lassen. Es sind dies das unitäre und das duale Modell. Das Ertere besteht darin, dass die Landschaftskonsumenten oder ihre Vertreter alle Eigentums- und Nutzungsrechte an den Basisressourcen erwerben – wie dies Pro Natura im Falle des Aletschwaldes getan hat. Das duale Modell strebt an, die Rechte der Landschaftskonsumenten im Landschaftsregime derart zu stärken, dass sie sich auch gegenüber Eigentums- und Nutzungsrechten der Basisressourcennutzer durchsetzen können. Sowohl im unitären als auch im dualen Modell besteht die Chance, nachhaltigkeitsfördernde Ressourcenregime zu errichten. Diese bezeichnen wir in dieser Studie entsprechend unserer allgemeinen Theorie als «integrierte Regime».

## **Ohne *institutional engineering* keine Nachhaltigkeit**

- 1 Wer Landschaftskonflikte lösen will, tut gut daran, sich von naturwissenschaftlichen Landschaftskonzepten zu verabschieden, die Landschaften als Systeme interagierender natürlicher Ressourcen auffassen. Landschaften sind mehr als physische Flächen mit Bäumen, Wasserläufen, Baulichkeiten oder Klängen und Düften. Landschaften sind immaterielle Ressourcen, die auf einem Ensemble von wertgeschätzten – aus Interaktion zwischen Beobachtern und Objekten entstehenden – ästhetischen, soziokulturellen und ökologischen Leistungen beruhen. Diese resultieren ihrerseits aus der Nutzung natürlicher (materieller) und menschengeschaffener (materieller und immaterieller) Ressourcen. Konflikte

entstehen dann, wenn diese Leistungen durch Umnutzungen an den Basisressourcen einseitig verändert werden.

Eine Konfliktlösung muss daher zunächst die umstrittene Landschaftsleistung in der Perzeption der Akteure identifizieren und diese Wahrnehmung klar bestimmbar den Akteuren innerhalb und ausserhalb der Landschaftsräume zuordnen. Landschaftsgestaltung besteht im Auf- und Umbau solcher Wertschätzungen, die in aller Regel auf Umnutzungen materieller natürlicher (Wasser, Boden, Fauna und Flora, Luft), menschengeschaffener (Baulichkeiten, Infrastrukturwerke) und immaterieller (Ortskultur, Abbildungen etc.) Basisressourcen zurückgehen. Die institutionelle Steuerung solcher Prozesse erfordert die Steuerung des Verhaltens der Basisressourcennutzer und der Nutzer der eigentlichen Landschaftsleistungen. Diesem Zweck dienen stabilisierende Regeln, die diesen beiden Gruppen Nutzungsansprüche zuteilen und Nutzungsbeschränkungen auferlegen. Landschaftssteuerung im Sinne nachhaltiger Landschaftsentwicklung setzt dabei eine ausgewogene Verteilung solcher Rechte und Pflichten unter den beiden Gruppen voraus. Konfliktlösende Landschaftsgestaltung ist damit in erster Linie ein Akt des institutional engineering (ingénierie institutionnelle, Institutionenaufbau und -umbau).

- 2    Landschaftskonflikte lassen sich daher nur lösen, wenn sich die beteiligten – öffentlichen und privaten – Akteure darüber einigen, wie die vorbestandene Eigentums- und Nutzungsrechte sowie -ansprüche zu lesen sind. Diese «Lektüre» setzt einen gemeinsamen Bezugsrahmen voraus. Dafür eignet sich das im vorliegenden Beitrag vorgetragene Konzept der institutionellen Regime, weil es ausdrücklich im Hinblick auf die Beeinflussung mehr oder weniger nachhaltiger Ressourcennutzungen entwickelt wurde.
  
- 3    Im Einzelfall gefundene lokale Arrangements, die infolge einer ausgewogenen Berücksichtigung der Interessen aller internen und externen Landschaftsnutzer als sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltig bezeichnet werden können, garantieren noch keine nachhaltige Entwicklung. Sie sind punktueller Natur und lösen als individuellkonkrete Entscheidungen lediglich einen Einzelfall. Lokale Arrangements müssen daher institutionelle Regelwerke enthalten, die auch künftige Konflikte zu verhandeln erlauben. Ob nach unitärem oder dualem Modell gebildet, müssen diese Regelwerke – im Sinne integrierter Regime – insti-

tutionell robust genug sein, um bestehende und/oder neu angemeldete Landschaftsnutzungsansprüche gegen widerstrebende Akte der Basisressourcennutzer wirksam durchsetzbar zu machen.

- 4 Wir empfehlen, den Aufbau der künftigen regionalen Naturpärke als Chance zu nutzen, um solche – nachhaltige Entwicklungen versprechende – Regime einzurichten. Die mit zahlreichen Beispielen aus der Praxis versehene Studie endet mit einem Plädoyer für eine solche neue Parkpolitik.

# 1 Auftrag und Fragestellung

## Auftrag

Anfang 2006 beauftragte die Leitungsgruppe des Nationalen Forschungsprogramms 48 zum Thema «Nachhaltige Landschaftsentwicklung im Alpenraum» die Autoren, im Rahmen der thematischen Synthese 3 zum Thema «Zielsetzungen und Instrumente zur Gestaltung von Landschaften und Lebensräumen: Verhandlungsprozesse im Bereich der Landschaftsgestaltung» einen eigenständigen Beitrag zu verfassen. Vereinbarungsgemäss sollte dieser

- Landschaft als *immaterielle* Ressource konzeptualisieren, an der landschaftsnutzende Akteure bestimmte Nutzungsrechte bzw. verfahrensrechtlich mehr oder weniger geschützte Nutzungsansprüche innehaben (im Gegensatz zu geografischen oder naturwissenschaftlichen Landschaftsdefinitionen);
- die Bedeutung von Landschaftsregimen im *Konfliktfall* aufzeichnen, da sich Stärken und Schwächen der darin begründeten Rechte und Pflichten erst in solchen Situationen zeigen;
- typische Konstellationen *landschaftsbeeinträchtigender und -nutzender Akteure* herausarbeiten, die bei Landschaftskonflikten üblicherweise auftreten, sowie
- die *institutionellen Rahmenbedingungen* für erfolgversprechende Verhandlungslösungen solcher Konflikte identifizieren; bei diesen Letzteren sollen die Nutzungsrechte und -ansprüche begründenden Regelwerke («institutionelle Regime») als externe Determinanten privilegiert werden gegenüber den (internen) Regulierungen, die für die Ausgestaltung der konkreten Verhandlungsprozesse massgeblich sind.

Entsprechend der Zielsetzung des gesamten Nationalen Forschungsprogramms sollte dabei den Postulaten der *nachhaltigen Entwicklung* ein besonderes Gewicht zukommen. Die zu erzielenden Verhandlungslösungen sollen nicht zu irgendeiner, z.B. einseitig ökonomischen oder ökologischen, sondern eben zu einer nachhaltigen Landschaftsentwicklung führen (inhaltliche Nachhaltigkeit). Über Verhandlungen (und nicht über

autoritative Entscheidungen) erzielte Einzelfalllösungen («**lokale Arrangements**») sollen auch dazu geeignet sein, spätere, ähnlich gelagerte Landschaftskonflikte zu lösen (institutionelle Nachhaltigkeit).

Diese Zutrittsporte zu einer theoriefähigen und praxistauglichen Diskussion von empirisch feststellbaren Landschaftskonflikten ist relativ eng. Sie verpflichtet die Autoren dazu, vermutlich nicht über einvernehmliche Verhandlungen, sondern über autoritative Gerichts- oder Mehrheitsentscheide erwirkte Konfliktlösungen zwar zu identifizieren, sie aber aussen vor zu halten. Gleichzeitig legt es dieser Auftrag nahe, den Bereich des Verhandelbaren nicht von Anfang als derart gering zu veranschlagen, dass er gegenüber dem nicht Verhandelbaren gleichsam als bedeutungslos erschiene.

## Fragestellung und verwendete konzeptionelle Analyseansätze

Wir interpretieren den Auftrag des NFP 48 dahingehend, Antworten auf folgende ***vier Kernfragen zu liefern***:

- 1 Wenn Landschaften als immaterielle Ressourcen konzipiert werden, müssen sie den landschaftsnutzenden Akteuren andere (wertgeschätzte) Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen als die in ihren physischen Räumen befindlichen natürlichen (Wasser, Boden, Biomasse, Luft) oder menschgeschaffenen (Baulichkeiten, Infrastruktur, Kulturgüter etc.) Ressourcen. Dementsprechend muss die ***Ressource Landschaft*** von den genannten ***landschaftskonstitutiven Ressourcen*** (= ***Basisressourcen***) ***analytisch entkoppelbar*** sein. Gleichzeitig steht fest, dass der Zugang zu Landschaftsnutzungsrechten jedenfalls prima vista just über Nutzungsrechten an diesen Basisressourcen erfolgt. Wie lässt sich diese Entkopplung theoretisch leisten und für die Landschaftsnutzungspraxis und die Lösung der damit einhergehenden Konflikte konkret nutzbar machen?
- 2 Wenn Landschaften als Ressourcen wertgeschätzte Güter und Dienstleistungen produzieren, müssen sich theoretisch und in situ gleichermassen wie bei anderen Ressourcen Nutzungsakteure identifizieren lassen, deren (mehr oder weniger exklusive) ***Nutzungsansprüche institutionell*** (d.h. durch – anerkannte und auf

Dauer angelegte – Regeln) **gesichert** sind. Um Landschaftsüber- oder -unternutzungen zu vermeiden, müssen diese Regeln mögliche Rivalitäten unter homogenen und – insbesondere – unter heterogenen Nutzungsansprüchen regulieren. Dies kann erfahrungsgemäss dadurch erfolgen, dass solche Regeln identifizierbare Akteurgruppen zu spezifischen Nutzungen berechtigen bzw. verpflichten und/oder davon ausschliessen. Wer sind diese landschaftsnutzungsberechtigten bzw. -verpflichteten Akteure? Lassen sie sich in Kategorien aufteilen und wie erwerben bzw. sichern sich diese Gruppen «ihre» Nutzungsansprüche bzw. -pflichten?

- 3 Wird unter «**einvernehmlicher Verhandlungslösung**» eine Lösung verstanden, der zwei oder mehrere Akteure oder Akteursgruppen schlussendlich zustimmen, so muss diese Lösung für jede Verhandlungspartei interessanter sein als eine (ebenfalls mögliche) autoritative Konfliktlösung. Als hauptsächlicher Nachteil solcher Lösungen gelten gemeinhin Unsicherheiten über den Verfahrensausgang. Diese Unsicherheiten sind darin begründet, dass der Gegenspieler über sog. Politikressourcen verfügt, die er nach Massgabe anerkannter Regeln (= vorbestandene institutionelle Regime von Landschaften und/oder einzelner Basisressourcen) aktivieren kann. Inwiefern ist die Verteilung dieser Politikressourcen von der in diesen Regeln begründeten Verteilung der erwähnten Landschaftsnutzungsrechte vorbestimmt bzw. von dieser Letzteren unabhängig? Inwiefern lassen sich Situationen identifizieren, in denen Gegenspieler auf eine Ressourcenaktivierung auch dann verzichten, wenn ihnen das Landschaftsregime solche (mit den Politikressourcen ggf. verkoppelte) Landschaftsnutzungsrechte zusichert?
- 4 Unter welchen inhaltlichen und institutionellen Bedingungen lässt sich sicherstellen, dass solche Verhandlungslösungen («lokale Arrangements») im doppelten Sinne **nachhaltig** sind, indem sie tatsächlich ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige künftige Entwicklungen sicherstellen und auch spätere, ähnlich gelagerte Landschaftskonflikte einvernehmlich zu lösen erlauben?

Zur Beantwortung dieser vier Fragen lassen sich sicherlich viele analytische Konzepte aktivieren, die zielführend sein können. Entsprechend unserem professionellen Hintergrund verwenden wir in dieser Studie die folgenden **sechs** einer **ressourcenökonomisch angereicherten Politikanalyse** verpflichteten Konzepte:

- Handlungs- und ressourcenorientierte **Landschaftsdefinition** (verwendet u.a. in Knoepfel 2005 und Gerber 2006: 64–68); diese Definition wird im vorliegenden Aufsatz weitgehend unverändert übernommen;
- Typologie von Gruppen **landschaftsproduzierender, -vermittelnder und -konsumierender Akteure** und der ihre Nutzungsrechte bzw. -ansprüche begründenden institutionellen Regeln; diese Typologie wird weitgehend unverändert übernommen von Gerber (2006: 202–208);
- Das Konzept **«institutioneller Regime für Landschaften»**, das die **«externen»** Bedingungen für das Gelingen von Verhandlungslösungen mitdefiniert. Das Konzept wird auftragsgemäss übernommen aus unseren früheren Arbeiten (Knoepfel 2005; Gerber 2006: 129–195) und – neuerdings – verkoppelt mit den institutionellen Regimen von Basisressourcen (insbesondere Boden);
- Regeln für die erfolgreiche Ausgestaltung von Verhandlungsprozessen bei Landschaftskonflikten (= **«interne Verhandlungsbedingungen»**). Diese Regeln werden stark zusammengefasst unverändert übernommen aus den unter unserer Mitwirkung entstandenen «Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, die dem Bestandsbeschwerderecht unterliegen» des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK 2004);
- Eine politikanalytische Definition der Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure in Gestalt von **Politikressourcen** («Ressourcenportfolio»), über die solche Akteure verfügen oder nicht verfügen. Dieses Konzept wenden wir in der Politikanalyse an; es wird hier weitgehend unverändert übernommen aus einer früheren Publikation (Knoepfel et al. 2005);
- Die in diesem Aufsatz erstmals versuchte **Kombination des Ansatzes der institutionellen Regime mit demjenigen der Politikressourcen**. Dieses neue konzeptionelle Versatzstück beziehen wir teilweise von Aubin (2005). Es wurde auch in einer Dissertation am IDHEAP verwendet (Savary 2007), macht die Originalität dieses Aufsatzes aus und füllt eine eigentliche Forschungslücke.

Die erwähnten Analysekonzepte werden (soweit möglich: verkürzt<sup>1</sup>) derart hintereinander geschaltet, dass sie eine schrittweise Beantwortung der vier eingangs gestellten Fragen ermöglichen.

---

<sup>1</sup> Und teilweise in Anhängen wiedergegeben.



## 2 Landschaft: eine immaterielle Ressource mit wertgeschätzten Dienstleistungen

### Definition

Wir gehen nicht von der Landschaftsdefinition der heutigen schweizerischen Landschaftspolitik aus. Diese definiert Landschaft als «den gesamten Raum, innerhalb und ausserhalb von Siedlungen. Sie ist das Entstandene und Werdende natürlicher Faktoren wie Untergrund, Boden, Wasser, Luft, Licht, Klima, Fauna und Flora im Zusammenspiel mit kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren» (BUWAL und Bundesamt für Raumplanung, Landschaftskonzept Schweiz 1998). Denn diese Definition umschreibt in Tat und Wahrheit das materielle und immaterielle Substrat von Landschaft, nicht aber Landschaften als solche. Daher lehnen wir uns an die Definition der Europäischen Landschaftskonvention an, die Landschaft konsequent als immaterielle Ressource betrachtet, wenn sie postuliert «landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors» (Europarat 2000).

Diese Definition ist allerdings noch zu wenig operationalisiert. Sie erlaubt insbesondere keine Qualifizierung dessen, was das «Mehr» der Ressource Landschaft gegenüber den Basisressourcen Boden, Wasser, Flora und Fauna oder gegenüber immateriellen Ressourcen (Kulturgüter, Gedächtnis) ausmacht. Eine politikwissenschaftlich verwendbare Definition muss **akteur-** und **handlungsorientiert** formuliert sein. Im Folgenden gehen wir von der in den meisten vorliegenden Umschreibungen implizit oder explizit angesprochenen Eigenheit von Landschaften aus, die darin besteht, von den betrachtenden Akteuren wahrgenommene Aspekte besonders charakteristischer Güter und Dienstleistungen vorfindbarer Basisressourcen untereinander in sinnstiftende Interaktion zu versetzen. Daraus entsteht für die Beobachtenden (künftig: Konsumenten) ein Wert. Dieser besteht in einer sinnstiftenden, zeitlichen, örtlichen, mentalen und emotionellen Orientierungshilfe, die Menschen als Nutzen schätzen. Wir sprechen von **Landschaftsleistungen**, die kollektiv produzierte und wahrgenommene Landschaften «bereitstellen» (Knoepfel 2006; Gerber 2004a, b, c).

Landschaft als Ressource ist aus dieser Sicht eine unteilbare Entität. Diese besitzt die Fähigkeit, teilbare und miteinander rivalisierende Leistungen bereitzustellen (Kaufmann-

Hayoz, Wicker 2005: 4). Diese Letzteren sind das kumulative Ergebnis von regulierten oder nicht regulierten Nutzungen der im entsprechenden Gebiet befindlichen Basisressourcen. Werden solche Nutzungen infolge der Ausübung rechtlich oder faktisch gesicherter Macht einzelner Akteure abrupt verändert, werden aus der Sicht der daran Nutzungen beanspruchenden Akteure wichtige Landschaftsleistungen beeinträchtigt. Für diese Letzteren «verschwindet» Landschaft, sie «verlieren die Orientierung» und sprechen von «Landschaftszerstörung». Sie meinen damit, dass die Ressource als Ganzes ihre Eigenheit verloren habe, die für sie notwendigen Orientierungs- und/oder – schlicht – Genussleistungen zu erbringen.

Konzeptionell betrachten wir diese Leistungen als untereinander grundsätzlich gleichrangig. Sie werden entweder von einzelnen Personen, vom Staat, von Gemeinschaften oder von allen beansprucht, «besessen», gehalten, be- und genutzt (Bromley 1997: 5). Verdrängt die Nutzung der einen Leistung die Möglichkeit der Nutzung einer anderen, so kann nach dem auch für Landschaften plausiblen ressourcenökonomischen Ansatz auch die Leistungsfähigkeit der betroffenen Ressource Landschaft insgesamt in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese Landschaftsleistungen knüpfen an besonders wertgeschätzte Konfigurationen spezifischer Ausprägungen der Basisressourcen Boden, Wasser, Luft, Biomasse, Wald, aber auch Kulturgüter etc. an, welche sich auf dem Territorium einer Landschaft finden.

## Von Landschaften bereitgestellte Dienstleistungen

Anhang 1 gibt die in unseren Studien<sup>2</sup> verwendete Liste der Landschaftsleistungen wieder.<sup>3</sup> Diese bestehen in Wahrnehmungen eines Raumes nach Massgabe von drei Hauptfunktionen von Landschaften («ästhetische, soziokulturelle und ökologische Landschaftsqualitäten», die aus entsprechenden Nutzungen der Basisressourcen resultieren). Als Basisressourcennutzer gelten neben örtlichen Land- und Forstwirten auch Wanderer (die die Ressource Boden nutzen), Verkehrsteilnehmer (die die Ressource

---

<sup>2</sup> Knoepfel 2005: 48–49; Gerber 2006: 69–71.

<sup>3</sup> Siehe auch OECD (1999) und de Groot et al. (2002).

Strassenraum nutzen), Überflieger (die die Basisressource Luft nutzen), Musikanten oder Seilbahnbetreiber, Tourismusveranstalter oder Maler und Fotografen (die die Basisressourcen Kulturgüter und Boden nutzen). Die aus diesen Basisressourcen resultierenden, wertgeschätzten Landschaftsleistungen werden primär aber nicht von diesen, sondern eben von landschaftsnutzenden Akteuren genutzt.<sup>4</sup>

Die Entkoppelung der – immateriellen – Ressource Landschaft von den sich im entsprechenden Gebiet befindlichen Basisressourcen erfolgt nun just dadurch, dass die landschaftscharakteristischen Leistungen der Ressource Landschaft als Resultante aus individuellen Aktivitäten der Nutzer dieser Basisressourcen angesehen werden. Diese Letzteren nutzen nicht die Landschaft, sondern die Basisressourcen; unter diesen befinden sich auch immaterielle Ressourcen (Kulturgüter, Geschichte, Sprache etc.), die diese Nutzungsaktivitäten regionsspezifisch prägen und ihnen «Traditionen» verleihen.

---

<sup>4</sup> Dabei sind Doppelrollen häufig. Vgl. unten Kapitel 3.

### 3 Die Akteure von Landschaftsnutzungskonflikten

#### Kategoriebildung

Wir bezeichnen als **Landschaftskonflikte** Auseinandersetzungen zwischen Basisressourcen nutzenden Akteuren und denjenigen Personen, die die daraus resultierenden Leistungen im Sinne spezifischer Landschaftsnutzungen wertschätzen und beanspruchen. Diese Gruppen lassen sich in folgende (sich teilweise überschneidende) **Akteurkategorien** unterteilen:

- **Beinträchtiger**<sup>5</sup> – **Beeinträchtigte**<sup>6</sup>: Entsprechend unserer Definition kommt es zu Landschaftskonflikten dann, wenn sich Landschaftsnutzungen beanspruchende Personengruppen in ihrem Genuss der von ihnen beanspruchten Leistungen von Landschaften beeinträchtigt fühlen (Beeinträchtigte). Diese Beeinträchtigung rührt daher, dass diese Leistungen die an ihnen geschätzten Merkmale zu verlieren drohen. So wird etwa durch den Bau eines hohen Gebäudekomplexes eine von vielen Dorfbewohnern geschätzte Aussicht auf einen landschaftsprägenden Berggipfel verstellt, oder das Abholzen von Hochstammobstbäumen auf markanten Dorfwiesen verändert das gewohnte Bild eines sich mit den Jahreszeiten verändernden Dorfbilds zum Leidwesen vieler auswärtiger Dorfbesucher und Einheimischer. Eingesessene Alpinisten sehen sich durch angeblich «entwürdigende», weil verstellende Bilder, die ein Fotograf von «ihrem» Baltschiedertal erstellt hat, in «ihren» Beziehungen zu diesem Tal verletzt. Ähnliche Störungen gewohnter Landschaftsleistungen dieses abgelegenen und ruhigen Bergtals können durch Überflüge oder durch das Ankommen grosser Touristenmengen eintreten. Als Beeinträchtiger betrachten die die (frühere) Ruhe genossen habenden «Beeinträchtigten» in solchen Fällen etwa die Air Zermatt (Gerber 2004b). In all den Fällen sind die Beeinträchtigten die Basisressourcennutzer (Bauherren als Bodennutzer, Touristen als Wegnutzer, Fotografen als Kulturgutnutzer, Reisebüros als Informations-

---

<sup>5</sup> Genauer: Landschaftsnutzungen beeinträchtigende Basisressourcennutzer.

<sup>6</sup> Genauer: Durch veränderte Basisnutzungen beeinträchtigte Landschaftsnutzer.

nutzer, Flugunternehmer als Luftnutzer). Die Beeinträchtigten sind nach dieser – realistischen – Gruppenbildung diejenigen Personen, die für sich eben nicht primär Basisressourcen-, sondern Landschaftsnutzungsrechte in Anspruch nehmen.

- **Produzenten – Lieferanten – Konsumenten:** Diese anderen Ressourcennutzungen nachgebildete Kategorisierung mag auf den ersten Blick dem einen oder anderen als allzu «betriebswirtschaftlich-profan» vorkommen. Sie trifft indessen die Realität von Landschaftskonflikten recht genau. Denn Landschaften sind das – immaterielle – **Produkt** von Akteuren, die durch ihr aktives Eingreifen oder ihr Nichteingreifen in Reproduktionsprozesse natürlicher oder kultureller Ressourcen die von den Konsumenten wertgeschätzten materiellen und immateriellen Grundlagen (Substrate) von Landschaftsleistungen erzeugen (produzieren). Allerdings ist an dieser «Produktion» der «Konsument» selbst massgeblicher beteiligt als bei normalen Produzenten-Konsumenten-Beziehungen. Denn – immaterielle – Leistungen von Landschaften «entstehen» erst mit der Wertschätzung durch die beobachtenden Konsumenten.<sup>7</sup> Ohne deren «Beobachtungsarbeit» können Landschaftsleistungen nicht entstehen oder Bestand haben.<sup>8</sup> Diese Beobachtung geht davon aus, dass es zumindest in unseren Breiten keine «unberührten Landschaften» gibt und dass auch das «Erschliessen unberührter Landschaften», das ihren Genuss erst möglich macht, ein Akt der Basisressourcennutzung ist (Boden, Wasser oder Luft) (Rüegg et al. 2004: 2).

Auch der Begriff des **Landschaftskonsums** ist durchaus angemessen, wenn darunter das genussvolle und wertgeschätzte Beobachten verstanden wird, das seinerseits nicht als Einwegprozess, sondern wiederum als das «In-Interaktion-Treten» des Beobachters mit den geschätzten Leistungen von Landschaften verstanden wird. Begriffe wie Landschaftsproduzenten und -konsu-

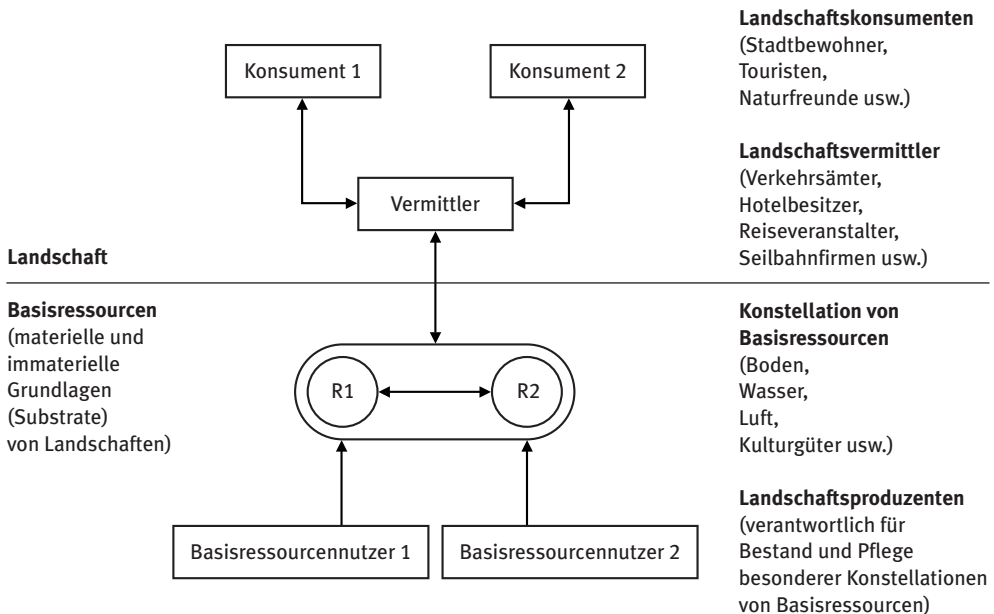
---

<sup>7</sup> Dies gilt – theoretisch – auch für andere Produzenten-Konsumenten-Beziehungen; nicht wertgeschätzte Produkte sind im ökonomischen Sinne «Unwerte», denen der Charakter eines wirtschaftlichen Gutes fehlt.

<sup>8</sup> Trotz dieser – notwendigen – Koproduktionsrolle des Konsumenten (als Beobachter) verwenden wir im Folgenden den Begriff des «Landschaftsproduzenten» und des diesem gegenüberstehenden «Landschaftskonsumenten».

menten weisen im Übrigen zu Recht daraufhin, dass wertgeschätzte und konsumierte Dienstleistungen immer wieder neu erzeugt werden müssen. «Stillgelegte Landschaften», in denen «nichts geschieht» und die von niemandem besucht werden, sind nach unserem akteur- und damit notwendigerweise anthropozentrisch angelegten Landschaftsbegriff nicht als immaterielle Ressourcen zu definieren. Sie können damit auch nicht Gegenstand von Landschaftskonflikten sein.

Der Beruf des **Landschaftsvermittlers** ist beinahe so alt wie die Landschaftskonsumenten. Denn dort wo ökonomisch gesprochen eine Wertschätzung und damit eine Nachfrage entsteht, werden Akteure auftreten, die das Angebot bündeln. Dies sind in aller Regel nicht die Landschaftsproduzenten selbst, weil deren Interesse trotz ihrer objektiven Funktion als Landschaftserzeuger nicht in der Landschaftsnutzung, sondern in der Basisressourcennutzung liegt. Ein Bauer will mit oder ohne Hochstammbäume Obst produzieren; ob dabei ein landschaftliches Plus oder Minus entsteht, ist für ihn jedenfalls dann prinzipiell ohne Bedeutung, wenn er sich nicht selbst auch als Landschaftskonsumenten betrachtet. Demgegenüber bezweckt der (wirtschaftlich, wissenschaftlich, kulturell interessierte) Landschaftsvermittler mit seinen Handlungen, dem Landschaftskonsumenten jene Landschaftsleistungen zugänglich zu machen, die diese suchen. In diese Kategorie fallen Tourismusbüros, Verkehrsvereine, Verkehrsträger, Ferienorganisatoren, Alpenclubs, Naturschutzorganisationen etc., aber auch Hersteller von Wanderkarten oder Touristenführer (Baedeker, Guide Michelin, Routard etc.). Sie «beschreiben» Landschaften mit den Mitteln der Sprache oder des Bildes. Sie lassen Dichter, Fotografen oder Kartografen kommen, um den Landschaftskonsumenten «ihre» Landschaften schmackhaft zu machen.

**Abbildung 1:** Landschaftsproduzenten, -vermittler und -konsumenten.<sup>9</sup> Quelle: Gerber 2006: 204.

Wie eingangs erwähnt, **überlappen** sich **die durch diese drei Kategorien** gebildeten Personengruppen in der Wirklichkeit. So kann der erwähnte Bauer durch einen Hochstammkahlschlag (externe und/oder interne) Landschaftskonsumenten beeinträchtigen; er kann ggf. aber gerade deshalb, weil er den Anblick seines Dorfes mit der Blütenpracht seines «Heimetli» auch als Landschaftskonsument schätzt, vor dieser Aktion zurückschrecken. Der Landschaftsvermittler kann seinerseits auch Landschaftsproduzent sein, wenn er im (vermeintlichen oder tatsächlichen) Interesse der auswärtigen Touristen Strassen und Seilbahnen erstellt. Damit bezweckt er, diesen einen Landschaftsgenuss zu verleihen, den diese aber nicht (mehr) wertzuschätzen bereit sind, weil sie die Neubauten als «Landschaftsverschandelung» wahrnehmen und er selbst damit Marktanteile verliert. Dass sich selbst Basisressourcennutzer als Wanderer und Landschaftskonsumenten anderen Konsumenten im Wege und vor der Aussicht stehen können, ist allen Erholungssuchenden bekannt.




<sup>9</sup> Der sprachlichen Einfachheit halber verwenden wir in diesem Text die männliche Formulierung, die selbstredend auch für Landschaftsproduzentinnen, -vermittlerinnen und -konsumentinnen steht.

- **Interne (autochthone) und externe (allochthone) Akteure:** Unter der Bedingung einer zunehmenden Mobilität haben Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit Besucherströme in angeblich bedeutsame Landschaften (und weg von angeblich unbedeutsamen Landschaften) geführt. Diese sind insbesondere in Urlaubszeiten von grosser Bedeutung. Kleine Bergdörfer können über Nacht zu «Bergstädten» werden; Badeorte, die ausserhalb der Saison nur einige Hundert Einwohner zählen, werden in den Sommermonaten zu kleineren Grossstädten, deren Landschaften grösstenteils von «Auswärtigen» genutzt werden. Bekanntlich sind diese beiden Gruppen bezüglich der von ihnen wertgeschätzten Landschaftsleistungen nicht immer gleicher Meinung (Hunziker et al. 2005: 4, Simmen et al. 2006). Ausserdem gilt, dass Besucher eine eigenartige Doppelrolle einnehmen, indem sie gleichzeitig (andere beeinträchtigende) Basisressourcennutzer (Strassenraum, Boden) und (durch andere Besucher beeinträchtigte) Landschaftskonsumenten sind. Diese Doppelrolle ist ein wichtiger Anlass für Landschaftskonflikte.

## Konfliktkonstellationen

Trotz dieser Überlappungen macht es analytisch Sinn, aus diesen drei Kategorien theoretisch aufgrund von Tabelle 1 insgesamt 36 mögliche Grundkonfliktkonstellationen zu unterscheiden (Gesamttabelle: Anhang 2).

### Typologie von Landschaftskonflikten

Nr.	Beeinträchtiger							Beeinträchtigte					
	intern			extern				intern			extern		
	P	V	K	P	V	K		P	V	K	P	V	K
1.	X							X					
2.	X								X				
3.	X									X			
etc.													
bis													
36													

Legende: P: Landschaftsproduzenten / V: Landschaftsvermittler / K: Landschaftskonsumenten



Unter diesen 36 theoretisch denkbaren und in der Praxis vermutlich auch auftretenden Konfliktkonstellationen sind u.E. die folgenden sechs besonders virulent:

- **Interne Produzenten als Beeinträchtiger versus interne Konsumenten als Beeinträchtigte (3):** Denkbare Fälle sind etwa Konflikte zwischen ortsansässige Promotoren von Sportanlagen, Strassenbauten oder Seilbahnanlagen, die (oft unterstützt durch die Tourismusbranche als interner Landschaftsvermittler) mit ihren Projekten mobilisierungsfähige Einwohner in ihrem Landschaftsgenuss stören. Dieser Konflikt nimmt seinen Ausgangspunkt im Baubewilligungsverfahren. Rechtlich weit schwieriger ist der ebenfalls zu dieser Gruppe gehörende Konflikt zwischen einem ortsansässigen Fotografen, Maler oder Landschaftskünstler, der mit seinen «falschen» Bildwerken das Landschaftsempfinden der Einwohnerschaft stört.
- **Interne Landschaftsvermittler als Beeinträchtiger versus interne oder externe Landschaftskonsumenten als Beeinträchtigte (9 und 12):** Zu dieser der ersterwähnten sehr ähnlichen Konstellation kommt es dann, wenn allseits wertgeschätzte Leistungen von Landschaften durch überbordenden Massentourismus in Frage gestellt werden. Ausgangspunkt solcher Konflikte sind Baugenehmigungsverfahren für neue oder auszubauende Seilbahnen, Aussichtsréaurants etc. oder Nutzungsplanänderungen, die markante Erweiterungen der Bauzonen vorsehen. Mitunter befinden sich unter den Gegnern solcher Anlagen auch – konkurrierende – ortsansässige Landschaftsvermittler (andere Seilbahnbetreiber) und sie führen oft nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische (mangelnde Rentabilität) und soziale (Vertreibung der ortsansässigen Bevölkerung) Argumente ins Feld.
- **Interne Produzenten als Beeinträchtiger versus externe Konsumenten als Beeinträchtigte (6):** Dies ist geradezu eine klassische Situation bei Landschaftskonflikten, in denen sich die «Städter» über angeblich exzessive Bautätigkeiten in «ihren» Ferienorten beklagen. Diese Bautätigkeit muss nicht unbedingt touristische, sondern sie kann auch forst-, landwirtschaftliche oder energiepolitische (Windmühlen<sup>10</sup>) Zielsetzungen haben. Ähnliches gilt dann, wenn Bauern traditionelle Anbaupraktiken aufgeben (z.B. Terrassenanbau: Fall Sent-Ramosch-Tschlin; Mauch 2004).

<sup>10</sup> Entscheidung des Bundesgerichts vom 31. August 2006.

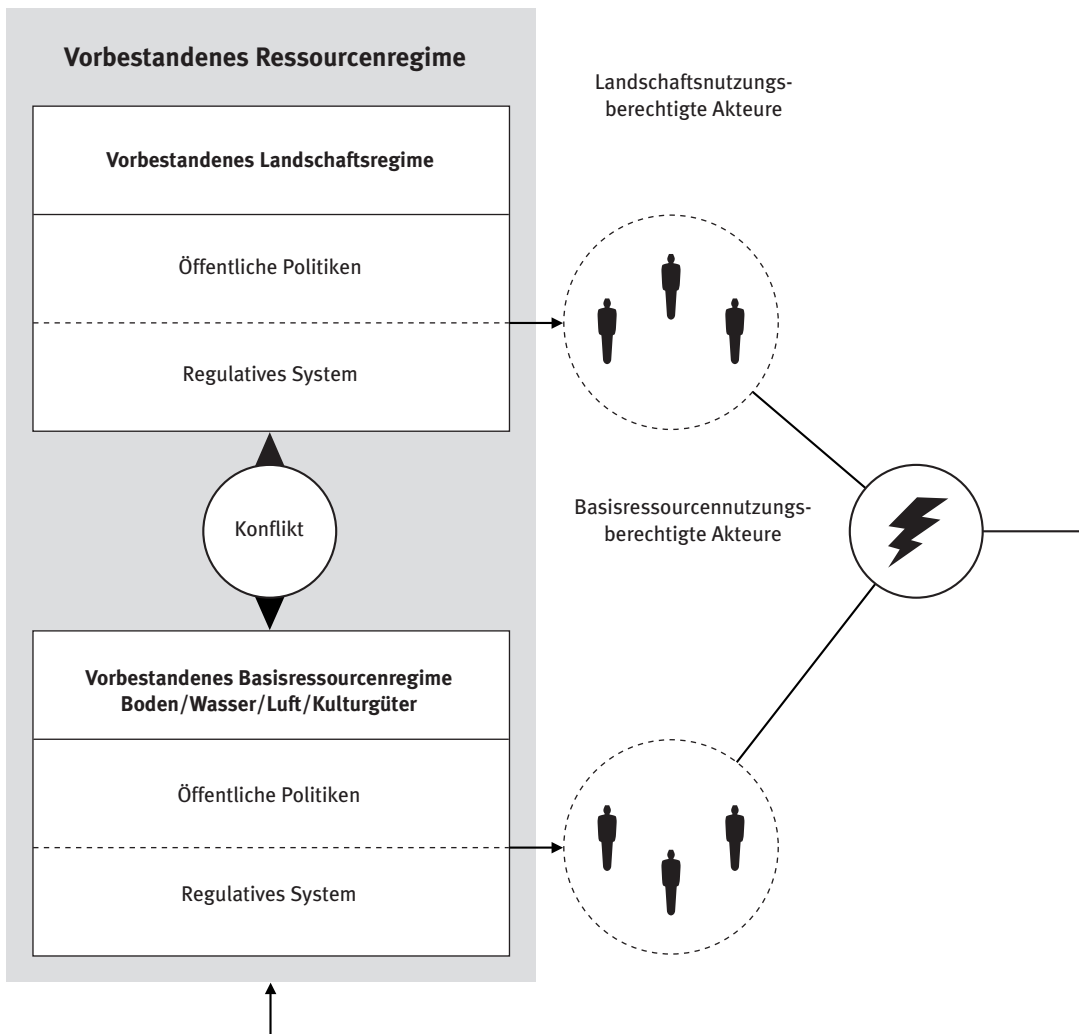
- **Externe Produzenten als Beeinträchtiger versus interne (oder externe) Konsumenten als Beeinträchtigte (21; 24):** Dieser in Vergangenheit und Gegenwart ebenfalls sehr häufige Landschaftskonflikt wird ausgetragen zwischen staatlichen Infrastrukturträgern übergeordneter Gemeinwesen (Kanton, Bund) aller Art (Strassen, Eisenbahnlinien, Hochspannungsleitungen, Waffenplätze) und der sich dadurch ihrer Landschaft beraubt betrachtenden örtlichen oder überörtlichen Bevölkerung, die nicht einsehen will, dass sie (und nicht andere) künftig eine Belastung tragen muss, von der sie keinen Nutzen hat. Die örtliche Bevölkerung wird in solchen Konflikten mitunter durch (externe) Landschaftsschutzvereinigungen unterstützt (24). Dazu gehören u.a. die Fälle Sent-Ramosch-Tschlin (Hochspannungsleitung; Mauch 2004), Bolle di Magadino (Wälti 2001: 211 ff.), Cleuson-Dixence (Girard, Knoepfel 1997), Gemmi (Knoepfel, Zimmermann 1989) oder Pfynwald (Bisang, Schenkel 2002).
  
- **Externe Landschaftsvermittler als Beeinträchtiger versus interne Landschaftskonsumenten als Beeinträchtigte (27):** Diese (der erstgenannten Gruppe ähnliche) Konfliktkonstellation ist vermutlich erst neueren Datums. Sie besteht im Kampf einheimischer Landschaftsschützer gegen eine zunehmende Vermarktung «ihrer» Landschaft durch Reisebüros, Tourismusunternehmen etc., die ihren Sitz ausserhalb des Landschaftsgebiet haben und ihre Einnahmen nicht in den betroffenen Dörfern versteuern. Findet die Vermittlung (und die entsprechende finanzielle Transaktion) elektronisch statt, sind die Vermittler oft schwierig ausfindbar (Fall Münstertal; Rodewald et al. 2005: 276–314). Andere Beispiele sind Konflikte zwischen landschaftsgeniessenden Fussgängern und Mountainbikern oder Hundehaltern. Auch im gegenteiligen Fall, in dem ein Landschaftsvermittler eine (ggf. früher angepriesene) Destination streicht bzw. bewusst davor abrät, sind die (in diesem Falle nicht in ihren Landschaftsnutzungsansprüchen, sondern in ihren Basisressourcennutzungsaktivitäten) Beeinträchtigten rechtlich in einer schwierigen Lage, ist doch der Verursacher oft kaum fassbar.

- **Externe Konsumenten als Beeinträchtiger versus externe Konsumenten als Beeinträchtigte (36):** Zu solchen Konflikten kommt es in touristischen Stosszeiten, in denen sich die Touristen selbst auf den Füßen herumtreten. Vor lauter Städtern, die mit ihrer schieren Anwesenheit den anderen Städtern, die eben nicht Städter, sondern eine freie Sicht auf eine besonders wertgeschätzte Landschaft suchen, sehen sich eben diese Städter in ihren Landschaftsnutzungsansprüchen beeinträchtigt («Landschaftsbürgerkrieg»). Nicht selten kommt es zum Rundumschlag gegen die dafür verantwortlich gemachten Reisebüros, die den Städtern in ihren Prospekten Ruhe, Erholung und einen ungestörten Landschaftsgenuss «garantieren».

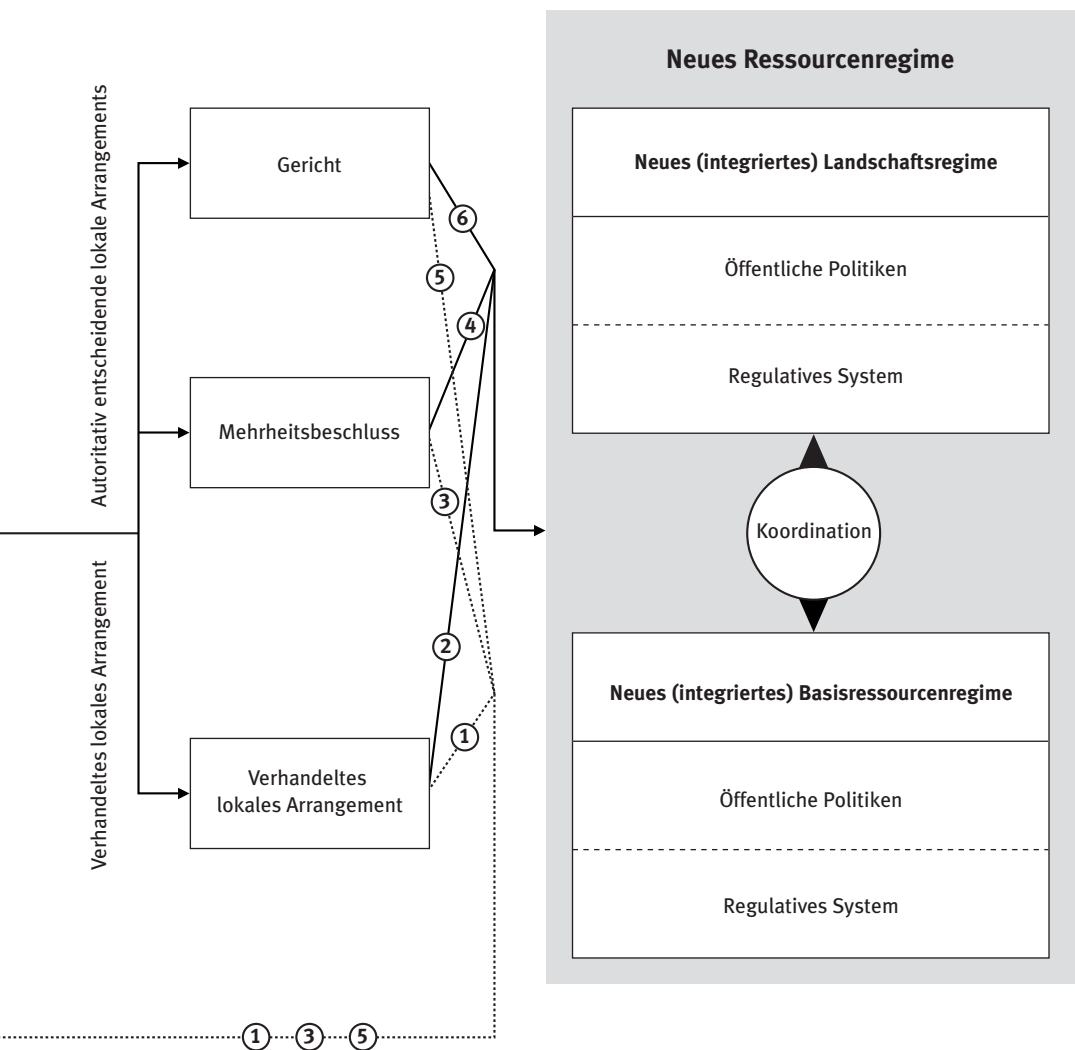
## 4 Analysekonzept

### Übersicht

Abbildung 2 zeigt das zur Identifikation erfolgreicher Verhandlungslösungen (= lokale Arrangements) mit einer dadurch induzierten Bewegung in Richtung eines «integrierten» Regimes verwendete Analysekonzept.



**Erfolgreiche Verhandlungslösungen (lokale Arrangements) mit den Folgen einer stärkeren Regimeintegration.** Legende: (1) Verhandlungsabbruch mit Bestätigung des vorbestandene Regimes; (2) Verhandlung mit neuem Regime (integriertes Regime); (3) Mehrheitsbeschluss: individuelle Lösung mit Bestätigung des vorbestandene Regimes; (4) Mehrheitsbeschluss mit neuem Regime (generelle Lösung); (5) Gerichtsbeschluss: individuelle Lösung mit Bestätigung des vorbestandene Regimes; (6) Gerichtsbeschluss: generell Lösung mit neuem Regime.



## Lokale Arrangements und Regimewandel

Als «lokales Arrangement – LA» (Aubin 2005) – definieren wir die **einvernehmliche oder autoritative Lösung eines anstehenden Konfliktfalles**. Diese ist individuell-konkret: Sie bezieht sich ausschliesslich auf den anstehenden Konflikt und damit auf die als beeinträchtigt bezeichnete(n) Landschaftsleistung(en). Solche Arrangements beziehen formell nur die zeitlich und örtlich definierten konfliktbeteiligten natürlichen oder juristischen Personen ein. Ein lokales Arrangement kann die Gestalt einer vertraglichen Vereinbarung<sup>11</sup>, einer verwaltungs- oder privatrechtlichen Gerichtsentscheidung oder eines Beschlusses des zuständigen Organs einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Gemeinderat, Gemeindesouverän) annehmen. Die beiden letzteren Typen lokaler Arrangements bezeichnen wir als autoritative Arrangements, die gemäss der Fragestellung dieses Beitrags nicht Gegenstand unserer Abhandlung sind. Lokale Arrangements können schliesslich auch kantonale oder kommunale Nutzungs- oder Gestaltungspläne zum Gegenstand haben (autoritativ) oder Vereinbarungen im Rahmen von Meliorationsverfahren betreffen (einvernehmliche Verhandlungslösungen oder autoritative Entscheidungen). Die beteiligten Akteure können interne oder externe Akteure sein; mitunter wird im Hinblick auf lokale Arrangements deren Organisation in Gestalt juristischer Personen notwendig (z. B. als Vereine: Fall Gurten; Schenkel, Bisang 2002). Öffentlich-rechtliche Arrangements können je nach kantonaler Praxis im Grundbuch «angemerkt» werden (ZGB Art. 962).

Lokale Arrangements können zeitlich befristet oder unbefristet sein. Auch wenn sie unbefristet sind, sind sie prekär, weil sie jederzeit insbesondere von nichtbeteiligten Drittakteuren in Frage gestellt werden und Anlass zu weiteren Landschaftskonflikten geben können. Oft verfügen sie nicht über geeignete Verfahrensregeln, die etwa die Berücksichtigung heutiger oder künftiger Drittinteressenten zwingend geböten. Dies liegt daran, dass sie auf vorbestandene institutionellen Landschafts- und Basisressourcenregimen gründen, die als komplexe Regime zu bezeichnen sind. Denn diese Regime enthalten zwar eine Vielzahl von Regulierungen für tatsächlich genutzte Leistungen der betroffenen Landschaften (hohe Ausdehnung), aber sie treffen keine institutionellen und inhaltlichen Vorkehrungen, die die Inanspruchnahme dieser Landschaftsleistungen

---

<sup>11</sup> Z.B. in Gestalt eines (Aus-)Bauverzichts oder einer Planänderung für bauliche Massnahmen, eines Publikationsverzichts einer Reklame für die betroffene Landschaft oder einer Besucherregulierung (die ggf. für ein oder mehrere Grundstücke des Beeinträchtigten ins Grundbuch eingetragen wird).

durch verschiedene Ansprecher zwingend koordinierten (vgl. unten Kapitel 5). Deshalb werden wir im Folgenden zu untersuchen haben, unter welchen Bedingungen solche Arrangements dazu beitragen können, die vorbestandenen Regime selbst in der Weise zu verändern, dass sie zum Anlass für die Errichtung solcher Koordinationszwänge werden und damit neue Regime begründen können. Wie Abbildung 2 zeigt, kann es prinzipiell bei verhandelten und bei autoritativen Arrangements zu einem solchen Regimewandel kommen (Pfeile Nr. 2, 4 und 6). In Kapitel 9 zeigen wir, dass diese Chance für einen solchen Regimewandel umso höher ist, je mehr beeinträchtigende und beeinträchtigte Akteurgruppen am betreffenden Landschaftskonflikt beteiligt sind. Im gegenteiligen Fall (Pfeile 1, 3 und 5) bestätigen (autoritative und verhandelte) Arrangements lediglich die vorbestandenen (komplexen) Landschafts- und Basisressourcenregime, weshalb sie keinen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Denn wir sprechen komplexen Regimen diese Fähigkeit ab (vgl. unten 5).

## 5 Externe Determinanten der Konfliktlösung: die vorbestandene institutionellen Landschafts- und Ressourcenregime

### Institutionelle Regime: Definition

Wir übernehmen hier wörtlich die – zusammenfassende – Definition des Begriffs der «institutionellen Regime», den wir für die natürlichen Ressourcen entwickelt haben. Diese figuriert in der Studie zu Landschaftsregimen (Rodewald et al. 2005: 12 ff.).

#### ***Das Konzept der institutionellen Regime (IR)***

Institutionelle Regime bestehen [...] zum einen aus der eigentumsrechtlichen Grundordnung (= regulatives System), die bestimmte Verfügungs- oder Nutzungsrechte am Stock, an den Erträgen oder an (einzelnen) Gütern und Dienstleistungen einer Ressource umschreibt und diese berechtigten Einzelpersonen, Personengruppen oder öffentlichen Körperschaften zuweist oder als Gemeinschaftsgüter (*res communes*<sup>12</sup>) definiert. Hinzu kommen als zweite definitorische Komponente ressourcen- oder aktivitätsspezifische öffentliche Schutz- oder Nutzungspolitiken, die den durch die Eigentumsordnung konstituierten Rechtssubjekten oder von diesen Politiken selbst neu definierten Zielgruppen bestimmte Nutzungsrechte, Schutzpflichten oder Nutzungsbeschränkungen zuteilen oder auferlegen. Diese bezwecken, die Reproduktionsfähigkeit des Ressourcenstockes zu erhalten, den Ertrag dieser Reproduktion für eine bestimmte (meist wirtschaftliche) Aktivität zu sichern und/oder die Gesamtmenge der entnommenen Güter und Dienstleistungen nach Massgabe bestimmter politischer Zielsetzungen zu begrenzen oder in anderer Weise zu verteilen (Knoepfel et al. 2001a: 35 ff.).

In der Praxis lassen sich institutionelle Regime natürlicher Ressourcen zusammenfassend durch folgende vier Merkmale charakterisieren:

- ***Regionaler Perimeter.*** Dieser wird durch physische Flüsse von Gütern und Dienstleistungen zwischen Stock und aneignenden, produzierenden oder end-nutzenden Akteuren geografisch determiniert. [...] Dieser Perimeter bildet [...]

---

<sup>12</sup> Im Sinne von «open-access»-Ressourcen.



in der Regel den Lebens- und Wirkungsraum der hauptsächlichsten Ressourcennutzer.<sup>13</sup> Allerdings wird diese geografische Determinante in vielen Fällen durch eine gesellschaftliche oder politische Konstruktion relativiert, modifiziert oder gar ersetzt. So finden sich im Zeitalter einer quasi totalen Überbauung im schweizerischen Mittelland vielfach keine soziogeografischen Gründe für Gemeinde-, Regions- oder Kantons Grenzen (Ressource Boden). Ähnliches gilt für geomorphologisch nicht begründete, lediglich durch sich ändernde Namensgebungen ersichtliche Wald- oder Gewässerperimeter.

- Der Bestand expliziter, für die ganze Ressource gültiger (und damit regional wirksamer) Regulierungen für einzelne oder alle **Güter und Dienstleistungen** einer Ressource, für die lokal **Nutzungs rivalitäten** auftreten können.<sup>14</sup> Solche Rivalitäten und entsprechende Regulierungen sind allerdings für den Bestand der Gesamtressource nur dann von Bedeutung, wenn deren Lösung eine Modifikation anderer Nutzungen derselben Ressource im gleichen Perimeter erfordert. [...] Umgekehrt lassen sich echte Rivalitäten in der Praxis nicht dadurch lösen, dass die Regulierungen den Perimeter der Ressource ad libitum ausdehnen. Denn Perimeterverschiebungen schaffen oft neue Rivalitäten rund um neu angezapfte (andere) Ressourcen. Bei Landschaften muss unterschieden werden zwischen Nutzungs rivalitäten unter Dienstleistungen von Landschaften und solchen unter Gütern und Dienstleistungen der sich in solchen Territorien befindlichen Basisressourcen (Boden, Wasser, Wald etc.). Diese Letzteren sind für die Landschaft nur relevant, wenn sie gleichzeitig landschaftsprägende Konstellationen charakteristischer Komponenten solcher Basisressourcen beeinträchtigen, auf deren Interaktion landschaftliche Leistungen beruhen.

Der Bestand akuter Rivalitäten ist kein Garant für die empirische Existenz eines Regimes. Dies gilt selbst dann, wenn die nationale Gesetzgebung den Aufbau eines solchen Regimes fordert. Umgekehrt kann der Nichtbestand von konfliktreichen Rivalitäten auch auf das befriedigende Funktionieren eines tatsächlich bestehenden Regimes hinweisen.

---

<sup>13</sup> Produzenten und mitunter auch die Endnutzer.

<sup>14</sup> Das können sowohl tatsächlich angewandte eidgenössische als auch kantonale oder (inter-)kommunale Regulierungen sein.

- Der Bestand empirisch beobachtbarer **Umsetzungsaktivitäten** politisch-administrativer Akteure von Programmen öffentlicher Schutz- und Nutzungspolitiken gegenüber identifizierten Zielgruppen. Diese treten meist in Gestalt von Aktionsplänen und konkreten Policy-Outputs (Bewilligungen, Konzessionen, Nutzungsbeschränkungen) auf, die sich auf ein und dieselbe Ressource beziehen. Solche Politikumsetzungsaktivitäten sind bestrebt, nach Massgabe einer bestimmten Schutz- oder Nutzungszielsetzung Verhaltensänderungen durchzusetzen. Dabei definieren sie oft auch **Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte** der nach der eigentumsrechtlichen Grundordnung berechtigten Akteure an den regulierten Gütern und Dienstleistungen inhaltlich und/oder mengenmässig neu. Dies geschieht dadurch, dass die zuständigen behördlichen Akteure im Ressourcenperimeter punktuell oder flächendeckend
  - selbst Eigentumstitel erwerben, um von den betroffenen Gütern und Dienstleistungen einen anderen Gebrauch zu machen oder diese anderen Akteuren zuzuführen (Ankauf oder formelle Expropriation);<sup>15</sup>
  - Verfügungs- und Nutzungsrechte qualitativ oder quantitativ im Interesse der Zielsetzungen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken modifizieren (materielle Enteignung mit Entschädigungsfolgen infolge bedeutender Beschränkungen der Handlungsspielräume der vorhandenen Nutzer; Beispiel: Rückzonung baureifen Landes zum Zweck des Landschaftsschutzes);
  - solche Rechte im Interessen der öffentlichen Schutz- und Nutzungspolitiken marginal beschränken, ohne dabei entschädigungspflichtig zu werden (Beispiel: Zonenplanrevision);
  - Eigentums-, Verfügungs- oder Nutzungsrechte im Interesse konfliktfreier Beziehungen unter den Berechtigten mit den Mitteln des Privatrechts präziser definieren (ohne dadurch notwendigerweise die Handlungsspielräume der berechtigten Nutzer wesentlich einzuschränken; Beispiel: Festlegung von Grenzabständen in den kantonalen Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzrecht).

---

<sup>15</sup> Beispiel: Ankauf einer landschaftsprägenden Parzelle, um eine Überbauung zu verhindern.

Der damit angestrebte Abbau von Konflikten, die auf Rivalitäten zurückgehen, erfolgt entweder durch Klärungen bzw. Modifizierungen der Rechte in der eigentumsrechtlichen Grundordnung («regulatives System») und/oder durch eine parallel dazu erfolgende neue Regulierung für bestimmte Güter und Dienstleistungen im Rahmen öffentlicher Politiken. Auf diese Weise präsentiert sich die dem IR-Ansatz zugrunde gelegte Formel, wonach sich Regime aus den beiden interagierenden Komponenten «Policy-Design»<sup>16</sup> und «regulatives System» (= eigentumsrechtliche Grundordnung) zusammensetzen, im konkreten Feld sehr anschaulich.

- Das Vorhandensein identifizierbarer Akteurgemeinschaften rund um die relevanten (rivalisierenden oder ehemals rivalisierenden) Güter und Dienstleistungen. Darin finden sich mindestens die zwei Koalitionen der Nutzungsberechtigten und der Nicht-Nutzungsberechtigten (Knoepfel et al. 2003).

## Typen von Regimen

Bereits für das Screening der bundesrechtlichen Determinanten der institutionellen Regime der Ressourcen Boden, Wasser, Wald, Luft und Landschaft im ersten Projektteil (Knoepfel et al. 2001a) und für die dort vorgenommene Festlegung der letzten grossen Veränderungen verwendeten wir folgende vier Regimetypen:

- **Kein Regime:** Es fehlen für Stock, jährliche Ernte und für die meisten der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtliche Bestimmungen und jedwelche öffentlichen Politiken.
- **Einfaches Regime:** Für Stock, Ernte und einige (wenige) der heute denkbaren Güter und Dienstleistungen besteht ein und dieselbe eigentumsrechtliche Grundordnung; öffentliche Politiken fehlen weitgehend. Als einfaches Regime gilt auch die Situation, in der nur ganz wenige der Güter und Dienstleistungen eigentumsrechtlich und/oder durch eine öffentliche Politik reguliert werden.

---

<sup>16</sup> In diesem Aufsatz verwenden wir den – schillernden – Begriff des «Policy-Designs» nicht mehr. Wir ersetzen ihn durch «öffentliche Politiken».

- **Komplexes Regime:** Für ein und dieselbe Ressource besteht ein relativ differenziertes regulatives System (unterschiedliche Eigentumstitel, Verfügungs- und Nutzungsrechte für den Stock oder für die Güter und Dienstleistungen bzw. nur für diese Letzteren) und/oder die Güter und Dienstleistungen werden (z.B. je Aktivitätsbereich) von einer Vielzahl öffentlicher Sektoralpolitiken reguliert, die insbesondere auf der Ebene der einschlägigen Policy-Designs<sup>16</sup>, der dazugehörigen (mehr oder weniger zentralisierten) institutionellen Akteurrangements oder der Politik-Outputs weitgehend unkoordiniert nebeneinander existieren.
- **Integriertes Regime:** Solche nach der zentralen Forschungshypothese des Analysekonzepts der institutionellen Ressourcenregime für die Nachhaltigkeit idealen Regime zeichnen sich durch ein hohes Ausmass der abgedeckten Güter und Dienstleistungen, durch ein kohärentes regulatives System, durch starke Interpolicy-Koordination auf der Ebene der öffentlichen Politiken und durch hohe Kompatibilität von Policy-Designs<sup>16</sup> und regulativem System aus. Diese hohe Kohärenz wird wesentlich mitbestimmt durch eine intensive Koordination der beteiligten Akteure.

Diese vier Regimetypen lassen sich nach Massgabe ihres variierenden Ausmasses (Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen und Modalität ihrer Verknüpfung) und ihrer Kohärenz (Koordination unter den Akteuren durch Regeln im Policy-Design<sup>16</sup>, im regulativen System und zur wechselseitigen Beziehung zwischen diesen beiden Regimekomponenten) im Rahmen einer Vierfeldermatrix wiedergeben (Abb. 3).

### IR-Typen

		Kohärenz (Akteurkoordination)	
		tief	hoch
<b>Ausmass («étendue», «extent») der einbezogenen Güter und Dienstleistungen</b>	klein	Kein Regime	Einfaches Regime
	gross	Komplexes Regime	Integriertes Regime

Die für die Analyse des regulativen Systems und des Policy-Designs gleichermassen verwendete Dimension des Ausmasses der Regime («Anzahl der einbezogenen Güter und Dienstleistungen») hat sich als robust erwiesen. Im Hinblick auf eine genaue Bestimmung der Kohärenz der Regime mussten demgegenüber die Akteure stärker gewichtet werden. Denn entgegen unserer ursprünglichen Annahme ist ein institutionelles Regime nicht schon dann als kohärent zu betrachten, wenn sein Policy-Design<sup>16</sup> aufgrund seiner Kausal- und Interventionshypothesen in sich stimmig ist. Kohärenz verlangt ausserdem, dass die darin identifizierten Zielgruppen mit den im regulativen System ausgewiesenen nutzungs- bzw. verfügungsberechtigten Rechtssubjekten (auf den Ebenen der Eigentümer, der Nutzungsberechtigten und der Endnutzer) übereinstimmen oder im Falle ihrer Nichtidentität durch wirksame Mechanismen zwingend miteinander koordiniert werden. Diese Bedingung erfüllen einfache und integrierte Regime, die sich allerdings bezüglich ihres Ausmasses deutlich unterscheiden (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone 2002: 2–4).

## Praktische Funktionsweise von Regimen

Unser Analysekonzept entkoppelt das institutionelle Regime von Landschaften von demjenigen der Regime der Basisressourcen. Diese analytische Operation erlaubt es, bei Landschaftskonflikten nebeneinander die Regime zu betrachten, die für die Position der Beeinträchtigten (Basisressourcenregime) und für jene der Beeinträchtigten (Landschaftsregime) als «externe Determinanten» bedeutsam sind. Schliesslich wird es mit dieser – hier erstmals unternommenen – Operation möglich, Inkohärenzen zwischen diesen beiden Regimen aufzuzeichnen. Aus Platzgründen stellen wir diese beiden Regime im Folgenden nur sehr schematisch dar. Nähere Ausführungen finden sich bei Nahrath (2003) (Boden), Mauch, Reynard, Thorens (2000) (Wasser), Bisang, Nahrath, Thorens (2001) (Wald) und Gerber (2006) (Landschaft). Keine näheren Ausführungen machen wir zur Ressource der Kulturgüter, bei der unter den Eigentumsrechten das Recht auf geistiges Eigentum und unter den öffentlichen Politiken dieses Recht gestaltende bzw. beschränkende Kultur-, Sprach-, Reklame- und Label- oder Schul- und Ausbildungspolitiken figurieren. Von dieser betroffen sind vornehmlich als potenzielle Beeinträchtigter Basisressourcen nutzende Landschaftsproduzenten (Maler, Dichter, Musiker, Fotografen) und Landschaftsvermittler sowie – als potenzielle Beeinträchtigte – die landchaftsnutzenden Konsumenten.

**Das institutionelle Regime natürlicher Ressourcen (IRNR).** Legende: (1) Anreizregulierungen ohne Auswirkung auf die Eigentumsrechte; (2) Regulierungen mit Auswirkungen auf die Eigentums- und/oder Nutzungsrechte bzw. -ansprüche; (3) Regulierung durch die Definition von Eigentums- und/oder Nutzungsrechten bzw. -ansprüchen (ZGB, OR); (4) Regulierung durch die Festlegung der Struktur und der Verteilung von Eigentumstiteln, Nutzungsrechten oder -ansprüchen. Die Regulierungsmodalitäten (2) und (3) bewirken eine Konkretisierung und/oder eine Beschränkung der Eigentums oder Nutzungsrechte bzw. -ansprüche im Sinne öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen<sup>17</sup>. Quelle: Nahrath 2003: 48; Knoepfel, Nahrath 2002: 4; Knoepfel, Nahrath 2005: 45.

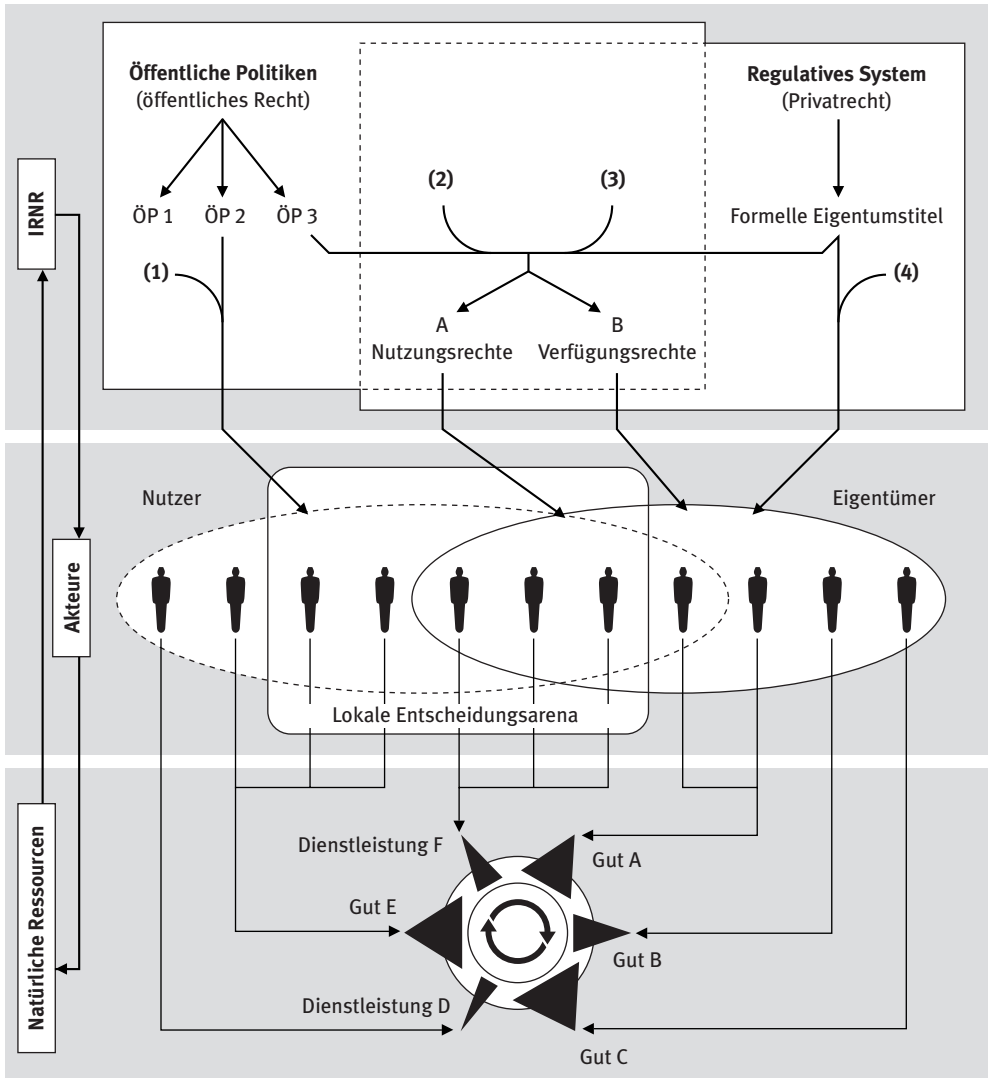


Abbildung 4 gibt die von unserer Forschungsgruppe seit 2002 verwendete Operationalisierung institutioneller Regime natürlicher Ressourcen wieder. Sie zeigt die kausalen Zusammenhänge zwischen dem institutionellen Regime (oberes Feld), den Akteuren, die die Ressource benutzen oder über Rechte auf sie verfügen (mittleres Feld) und dem Zustand der Ressource (unteres Feld).

Die natürlichen Ressourcen sind materieller Natur (im Gegensatz zur – immateriellen – Ressource Landschaft); sie produzieren wertgeschätzte Güter und Dienstleistungen (die Landschaft produziert nur Dienstleistungen) und erneuern sich weitgehend selbst. Im Gegensatz dazu reproduziert sich die Landschaft durch Nutzungsaktivitäten der Produzenten, Angebotsleistungen der Vermittler und Beobachtungsleistungen der Konsumenten. An natürlichen Ressourcen bestehen Eigentumsrechte, die das Verfassungs- und Zivilrecht ausführlich reguliert (regulatives System). Diese können durch kollektive Entscheidungen berechtigten Nutzungsakteuren zu- und damit auch an andere Akteure umverteilt werden.

Obwohl die Rechtsordnung keine immateriellen Landschaftsnutzungsrechte im engeren Sinne kennt, gehen wir davon aus, dass an Leistungen von Landschaften ebenfalls Nutzungsansprüche bzw. -rechte bestehen. Im Falle natürlicher Ressourcen können die formellen Eigentumsrechte durch das Zivilrecht (regulatives System), aber auch durch das öffentliche Recht («öffentliche Politiken») bez. der Verfügungsfreiheit oder bez. der Nutzungsfreiheit (in Abbildung 4: Regulierungsmodalität 2/3B) näher umschrieben bzw. beschränkt werden. Dasselbe gilt auch für Landschaftsnutzungsrechte. Für diese erfolgen die entsprechenden Beschränkungen allerdings weitestgehend auf der Ebene der öffentlichen Politiken. Schliesslich können untereinander abgestimmte oder nicht abgestimmte (interne Kohärenz) öffentliche Politiken aller Art mit Anreizwirkungen an die Eigentümer operieren, die die Nutzungsrechte an sich nicht beeinträchtigen (in Abbildung 4: Regulierungsmodalität 1).

---

<sup>17</sup> Vgl. zum grossen Umfang solcher Eigentumsbeschränkungen Knoepfel, Wey 2006.

## Das institutionelle Regime der Basis-ressourcen (hier: Grund und Boden)

Dieses Regime betrifft nach unseren Ausführungen ausschliesslich die Akteurgruppe der Beeinträchtigten. Darin finden sich (interne und externe) Landschaftsproduzenten, -vermittler und -konsumenten. Tabelle 2 gibt die wichtigsten der diesen Akteuren vom gegenwärtigen Bodenregime zugeteilten Nutzungsrechte anhand einiger Beispiele an. Sie zeigt auch mögliche Inkohärenzen auf.

**Tabelle 2:** Nutzungsrechte der potenziellen Landschaftsbeeinträchtigten nach dem gegenwärtigen institutionellen Bodenregime

Beeinträchtigter	Nutzungsrechte nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)	Nutzungsrechte und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoralpolitiken	Mögliche interne und externe Inkohärenzen
Interne Landschaftsproduzenten	Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte an Grund und Boden (wie an der Ressource Wasser) nach ZGB <sup>18</sup> ; Industrie-, Handels- und Gewerbefreiheit (Transaktionen) (BV Art. 27); Kunstfreiheit (BV Art. 20) und geistiges Eigentum (gestützt auf BV Art. 95) (Abbildungen); Niederlassungsfreiheit (BV Art. 24)	Nutzungszoneplan sowie (auch landschaftsschutzbezogene <sup>19</sup> ) öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen aus einer Vielzahl landschaftsrelevanter Schutz- und Nutzungspolitiken des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden <sup>20</sup>	Widersprüchliche Anordnungen öffentlicher Sektoralpolitiken (z.B. Schutz vs. Nutzung), widersprüchliche (oder unklar formulierte) Berechtigungen aus privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen (z.B. Wegrechte), Widersprüche zwischen Nutzungsplanung und Eigentumsordnung <sup>21</sup>

<sup>18</sup> Einschliesslich Grunddienstbarkeiten.

<sup>19</sup> Z.B. Inventare nach Art. 5, 18a ff., 23a ff. des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG) (SR 451).

<sup>20</sup> Vgl. dazu Knoepfel, Wey 2006; und die Zahl dieser Politiken ist ausserordentlich gross.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Nahrath 2003: 229–283.



<b>Beeinträchtiger</b>	<b>Nutzungsrechte nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)</b>	<b>Nutzungsrechte und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoralpolitiken</b>	<b>Mögliche interne und externe Inkohärenzen</b>
Externe Landschaftsproduzenten	id. ggf. Erwerbsbeschränkungen nach bäuerlichem Bodenrecht (BGBB Art. 61) <sup>22</sup> oder nach der «Lex Furgler» <sup>23</sup>	id. ggf. kommunale Erwerbsbeschränkungen zum Schutze bestimmter öffentlicher Interessen (Tourismuswirtschaft, sprachliche Identität) <sup>24</sup>	id.
Interne Landschaftsvermittler	id. als Eigentümer von Konzessionen (z.B. Seilbahnen) oder beschränkter dinglicher Rechte (z.B. Servitute)	id. Nutzungsbeschränkungen in Baubewilligungen aufgrund zahlreicher öffentlicher Sektoralpolitiken	id.
Externe Landschaftsvermittler	id. (wie interne Vermittler)	id.	id.
Interne Landschaftskonsumenten	Grunddienstbarkeiten zugunsten der Öffentlichkeit (ZGB Art. 781); Widmungsakte (öffentlicher Raum); Jedermannszutrittsrecht für Wald und Weiden (ZGB Art. 699);	Wanderwegsnutzungsrecht (nicht im Grundbuch eingetragen) <sup>25</sup> ; Zutrittsverbote aller Art (z.B. für Schutzzonen)	Öffentlich-rechtliche Widmungsakte (z.B. als Wanderweg), die mangels privatrechtlicher Absicherung nicht durchsetzbar sind (z.B. Seeuferwege; Nahrath 2003: 258–260)

<sup>22</sup> Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11)

<sup>23</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, SR 211.412.41)

<sup>24</sup> Siehe z.B. den auf Art. 10 des Regionalplanungsgesetzes des Kreises Oberengadin gestützten Richtplan «Kontingentierung Zweitwohnungsbau».

<sup>25</sup> Wanderwege können im Grundbuch «angemerkt» werden (im Sinne von ZGB Art. 962) oder nicht. Sie verdanken ihre Entstehung dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG, SR 704) und der darin vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Festlegung (nach einem öffentlichen Auflageverfahren). In diesem Sinne entsprechen sie jener Kategorie von Strassenbeschilderungen, die nach einem öffentlichen Auflageverfahren verfügt werden – vgl. Savary (2006).

Beeinträchtiger	Nutzungsrechte nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)	Nutzungsrechte und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoral- politiken	Mögliche interne und externe Inkohärenzen
	verfassungsrechtliche Mobilitätsgarantien (Niederlassungsfreiheit, Recht auf Zugang zu öffentlichen Strassen etc.)		
Externe Landschafts- konsumenten	id.	id. ggf. Zutrittsverbote für nichtortsansässige Per- sonen (z.B. in «Stoss- zeiten»)	id.

Wie die letzte Kolonne dieser Tabelle zeigt, muss das gegenwärtige System mit Nahrath (2003: 438–440) als «komplex» bezeichnet werden. Denn es zeichnet sich durch ein hohes relatives Ausmass (Anteil der regulierten Dienstleistungen bezogen auf die Gesamtheit der tatsächlich genutzten Dienstleistungen) und durch eine niedrige Kohärenz (Vielzahl interner und externer Inkohärenzen) aus. Dies lässt sich durch die von Nahrath durchgeführten Fallstudien für die schweizerischen Verhältnisse belegen (2003: 229–405).

## Das institutionelle Landschaftsregime

Bekanntlich gibt es heute an der Ressource Landschaft keine eigentlichen Eigentumsrechte, die landschaftsbezogene Nutzungsansprüche in gleicher Weise sicherten wie etwa Wasser- oder Bodennutzungsrechte. Gleichwohl lassen sich häufig Prozesse einer eigentlichen Aneignung von Landschaften beobachten. Beispiele sind etwa die individuelle Identifikation mit einer Landschaft, Aneignungen zur Erholung oder zur Tourismuswerbung. Wir versehen die Beschreibung der uns vertrauten Umgebungen oft mit Possessivpronomina, obwohl sie uns nicht «gehören», weil wir sie uns für unser Wohlbefinden und für unsere Identifikation zumindest sprachlich angeeignet haben («unser Wald», «meine Aussicht», «meine Stadt», «mein Spazierweg»). Über dieses «Mit-Eigentum» an Landschaft (Binswanger 1998: 136) wollen wir in einem gewissen Masse verfügen dürfen (etwa durch die Ablehnung von Strassenlärm oder hässlicher Bauten). So

mag denn die Frage, wem das Matterhorn «gehört», auf den ersten Blick abwegig klingen. Die zunehmende Vermarktung dieses symbolträchtigen Gipfels, die mit dem Massentourismus einhergehende Schmälerung des individuellen Naturerlebnisses der Einheimischen und eine zunehmende Inwertsetzung solcher Landschaften für den Tourismus führen indessen die Bedeutung dieser auf den ersten Blick «abwegigen» Eigentumsfrage deutlich vor Augen. Das Beispiel Matterhorn legt ausserdem die Vermutung nahe, dass solche Nutzungen für nicht nachhaltige Landschaftsentwicklungen verantwortlich sein können.

Wegen des Fehlens eigentlicher Eigentumsrechte an Landschaften vermitteln institutionelle Landschaftsregime Nutzungsansprüche oder -rechte an Landschaften in vielen Fällen über Eigentumsrechte an den landschaftskonstitutiven Basisressourcen Boden, Wasser, Wald, Flora oder Fauna. Im Zentrum steht dabei das Grundeigentum<sup>26</sup>, dessen Ausübung durch landschaftsgestalterische öffentliche Politiken beschränkt wird (Knoepfel 2005: 21; 2006).

Landschaftsnutzungsrechte entstehen daher primär aufgrund von Nutzungsrechten an den Ressourcen in Gestalt von Eigentumstiteln und daran geknüpfte Verfügungs- und Nutzungsrechte. Das dafür zentrale Grundeigentum umfasst nach seiner heutigen zivilrechtlichen Ausgestaltung auch die darauf befindliche Biomasse, kleinere Quellen oder die Luftsäule (Akzessionsprinzip gestützt auf ZGB Art. 667). Diese eigentumsrechtliche Grundordnung verschafft aber auch Nichteigentümern besondere Zutrittsrechte in Gestalt des berühmten Art. 699 des Zivilgesetzbuches (Jedermannszutrittsrecht zu Wald und Weiden) oder in Gestalt verfassungsrechtlich postulierter (und in der Gesetzgebung zu konkretisierender) Grundrechte (z.B.: Bewegungsfreiheit, BV Art. 10). Im Konfliktfall lassen sich diese Nutzungsansprüche durch privatrechtliche und/oder öffentlich-rechtliche Verfahren mehr oder weniger wirksam durchsetzen. Ein besonderer Fall der Aneignung landschaftsproduzierter Leistungen besteht in der Aneignung ihrer Abbildungen zum Zwecke kultureller (Malerei, Fotografie, Klang, Geruch) oder kommerzieller Aktivitäten (Landschaftslabels, Produktelabels, Kartenwerke, Tourismuswerbung etc.). Solche Landschaftsnutzungsrechte erlöschen mit der Abtretung entsprechender Rechte an den Basisressourcen, die durch eine freiwillige Transaktion (Verkauf) oder durch eine Expropriation erfolgen kann.

---

<sup>26</sup> Das gemäss ZGB Art. 667 auch die Ressourcen Flora und Wald, nicht aber die Fauna umfasst.

(Verfahrensmässig mehr oder weniger leicht durchsetzbare) Landschaftsnutzungsansprüche können nun aber auch durch öffentliche Politiken entstehen, die Basisressourceneigentümern oder gar -nichteigentümern Nutzungsansprüche an ausgewählten Landschaftsleistungen zuteilen. Dies geschieht dadurch, dass solche Politiken zugunsten einer («politikbegünstigten») Akteurgruppe öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen zu Lasten der Basisressourceneigentümer Zutritts-, Verweil-, Abbildungs- etc. -rechte postulieren und diese über entsprechende raumplanerische bzw. baurechtliche Massnahmen sicherstellen. Solche öffentlich-rechtlichen Beschränkungen können sich aber auch an Personengruppen richten, die an der entsprechenden Ressource keine dingliche Berechtigung haben (z.B. Besucher).<sup>27</sup>

Interessanterweise finden sich jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt (2006) für jede der von uns identifizierten Leistungen von Landschaften recht klare, meist allerdings weitgehend schutzorientiert formulierte Nutzungsanforderungen. Bezeichnenderweise mussten wir diese aus einer Vielzahl mehr oder weniger verbindlicher Texte wie Gesetze, Kommentare etc. oder Berichte, aber auch aus der wissenschaftlichen Literatur zusammensuchen. Diese Soll-Werte sollen nach allgemeiner Auffassung dann berücksichtigt werden, wenn einzelne Projekte die betroffenen Landschaftsleistungen gefährden. In diesem Sinne sind diese Werte als nicht zu unterschreitende Qualitätsanforderungen an die betroffenen Dienstleistungen zu verstehen. Diese mobilisieren die sich als nutzungsberechtigt betrachtenden Opponenten dann, wenn sie sie als bedroht betrachten. Leistungen von Landschaften werden oft erst dann als solche perzipiert, wenn sie gefährdet sind. Es gibt nur wenige öffentliche Politiken, die unabhängig vom Vorliegen einer Bedrohung ein aktives staatliches Eingreifen fordern, um solche Zielwerte zu erreichen (z.B. Landschaftspflegegebote).

Landschaftsnutzungsrechte können schliesslich auch über Verträge mit Basisressourcennutzern entstehen. Solche obligatorischen Nutzungsrechte können durch Pacht oder Mietverträge, aber auch über den Kauf von Eintrittsbilletten, Mahlzeiten in Aussichtsréaurants oder über Ferienarrangements mit Reisebüros oder Tourismusvereinen entstehen. Sie garantieren den – «uneingeschränkten» – Genuss der angepriesenen Leistung einer bestimmten Landschaft. Der Vertragsbruch führt mitunter zur Erhebung von Schadenersatzansprüchen.

---

<sup>27</sup> In Gestalt von Zutrittsverboten (Schutzzonen) oder Zahlungspflichten (z.B. Bergstrassen).

Das institutionelle Landschaftsregime ist für Landschaftskonflikte deshalb bestimmend, weil es die Rechte und Nutzungsansprüche der in solchen Konflikten als «Beeinträchtigte» figurierenden Akteurgruppe determiniert. Aus Tabelle 3 gehen die wichtigsten dieser auf der eigentumsrechtlichen Grundordnung und auf einer Vielzahl öffentlicher Politiken basierenden Landschaftsnutzungsrechte und -pflichten hervor. Die Tabelle zeigt auch mögliche Inkohärenzen auf.

**Tabelle 3:** Rechte und Pflichten der an Landschaftskonflikten beteiligten Beeinträchtigten nach Massgabe komplexer institutioneller Landschaftsregime

Beeinträchtigter	Nutzungsansprüche nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)	Nutzungsansprüche und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoralpolitiken	Mögliche interne und externe Inkohärenzen
Interne Landschaftsproduzenten	<p>Eigentumsrechtliche Abwehrrechte nach ZGB Art. 641 und nach kantonalen Einführungserlassen (Nachbarrecht, Betretungsverbote – nach Ortsgebrauch).</p> <p>Inhaber von geistigen Eigentumsrechten (Maler etc.) verfügen über das Recht, die Verwendung ihrer Werke durch Unbefugte durch den Richter verbieten zu lassen.<sup>28</sup></p>	<p>Einsprache- und Beschwerderecht gegen Nutzungspläne und Baubewilligungen aller Art nach Raumplanungs- und allgemeinem Verwaltungsverfahren<sup>29</sup> wegen mangelnder Angemessenheit und/oder Gesetzeswidrigkeit.</p> <p>Mitwirkungsrechte im kommunalen Nutzungsverfahren (RPG Art. 4); die Abwehrrechte von beschränkt dinglich berechtigten oder von obligatorisch berechtigten Landschaftsproduzenten (Konzessionäre,</p>	<p>Widerspruch zwischen privatem Nachbarrecht und öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften (z.B. Abstandsvorschriften)</p>

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (URG, SR 231.1), Art. 62.

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), Art. 44; Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG, SR 700), Art. 33.

<b>Beeinträchtiger</b>	<b>Nutzungsansprüche nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)</b>	<b>Nutzungsansprüche und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoralpolitiken</b>	<b>Mögliche interne und externe Inkohärenzen</b>
		Mieter, Pächter) sind schwächer als jene der Eigentümer.	
Externe Landschaftsproduzenten	id.	id. Mitwirkungsrechte am kommunalen Nutzungsverfahren sind auf das Einspracheverfahren beschränkt; es bestehen keine Mitentscheidungsrechte (Teilnahme an der Volksabstimmung)	id.
Interne Landschaftsvermittler	id.	id.	id.
Externe Landschaftsvermittler	Faktisch geringere Abwehrrechte als jene der Produzenten, da viele Vermittler nicht über dingliche oder obligatorische Rechte verfügen	Faktisch geringere Abwehrrechte als jene der Produzenten, da viele Vermittler nicht über dingliche oder obligatorische Rechte verfügen	id. Vermittler werden Beeinträchtigungen erst dann beanstanden, wenn sie von den Konsumenten dazu veranlasst werden
Interne Landschaftskonsumenten	Sehr schwache Rechtsposition: Es gibt kein dem Eigentum vergleichbares individuelles Nutzungsrecht auf Landschaftsgenuss. Beeinträchtigungen von Landschaftsnutzungsansprüchen der Konsumenten müssten durch	Einsprache und Beschwerdemöglichkeiten nur aufgrund des Nachweises besonderer «Betroffenheit» nach allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht. Verbandsklage ist nur möglich, wenn sie aufgrund der Spezialge-	

Beeinträchtiger	Nutzungsansprüche nach regulativem System (eigentumsrechtliche Grundordnung)	Nutzungsansprüche und -beschränkungen nach öffentlichen Sektoralpolitiken	Mögliche interne und externe Inkohärenzen
	verfahrensrechtliche, dem Nachbarrecht nachgebildete Abwehrrechte des «Jedermannszutrittsrechts» oder der allgemeinen verfassungsrechtlichen Mobilitätsfreiheit gesichert werden <sup>30</sup>	setzung (Umweltschutz- und Natur- und Heimatschutzgesetz) besteht. (UVP-pflichtige Anlagen und Unterstützung durch eine nationale Landschaftsschutzorganisation) Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte an der kommunalen Nutzungsplanung (Volksabstimmung)	
Externe Landschaftskonsumenten	id.	id. Das Einsprache- und Beschwerderecht nach Sondergesetzgebung ist stärker als im Falle der internen Konsumenten <sup>31</sup> Mitwirkungs-, aber keine Mitentscheidungsrechte an der kommunalen Nutzungsplanung	

Auch diese Tabelle belegt, dass wir mit Gerber (2006: 193 ff.) davon auszugehen haben, dass die meisten der heute gültigen Landschaftsregime als komplexe Regime zu bezeichnen sind, von denen nicht erwartet werden kann, dass sie zu einer nachhaltigen Landschaftsentwicklung führen.

<sup>30</sup> Ob dies in einzelnen Fällen tatsächlich möglich ist, ist uns nicht bekannt.

<sup>31</sup> Das Beschwerderecht besteht nach NHG Art. 12 und USG Art. 55 örtlichen Gruppen nicht zu (Erfordernis einer nationalen Organisation).

## Zum Verhältnis institutioneller Regime der Basisressourcen und institutioneller Regime der Landschaften (Inter-Ressourcen-Relation)

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle eine theoretisch konsistente Konzeptualisierung der für die Praxis eines jeden Ressourcenmanagements zentralen Beziehung zwischen vor Ort oft ineinander verwobenen Regimen faktisch miteinander interagierender natürlicher Ressourcen zu entwickeln. Wassernutzung ist ohne Bodennutzung kaum denkbar. Dasselbe gilt für die Nutzung von Biomasse (z.B. Wald) und Boden sowie Luft und Boden. Die meisten Zivilrechte Europas haben deshalb mit der Anerkennung des Akzessionsprinzips mit der alten Ordnung selbständiger Eigentumstitel an mit dem Boden verbundenen Objekten (*plura dominia*; Aubin, Nahrath, Varone 2004) im Gefolge der Französischen Revolution aufgeräumt und das Eigentum an solchen Gegenständen mit dem Eigentum an der Ressource Boden verkoppelt. Ebenso schwierig wäre eine theoretisch befriedigende Konzeptualisierung des Verhältnisses zwischen Basisressourcen und Landschaftsregimen. Wir können uns an dieser Stelle mit der dank der oben entwickelten Akteurtypologie möglichen Feststellung begnügen, dass nicht nur die beiden Regime in sich selbst Widersprüchlichkeiten aufweisen, sondern auch das Verhältnis zwischen den beiden Regimen als teilweise widersprüchlich zu bezeichnen ist. Dies ginge bereits aus einer (unseres Erachtens zu kurz greifenden) Konzeptualisierung von Landschaftsschutz als einer einfachen öffentlichen Politik hervor, die in den Regimen der natürlichen Ressource Boden, Wald oder Luft die entsprechenden Ressourcennutzungsrechte gewissermaßen «aus heiterem Himmel» beschränkt. Denn selbst in diesem Falle würden die für diese Basisressourcen nachgewiesenen Inkohärenzen auch auf Landschaftsschutzbestrebungen übergehen, die an der Garantie des Grundeigentums (und entsprechender Entschädigungspflichten ohne Mehrwertabschöpfung bei den Nutzniessern der Schutzmassnahme) scheiterten.



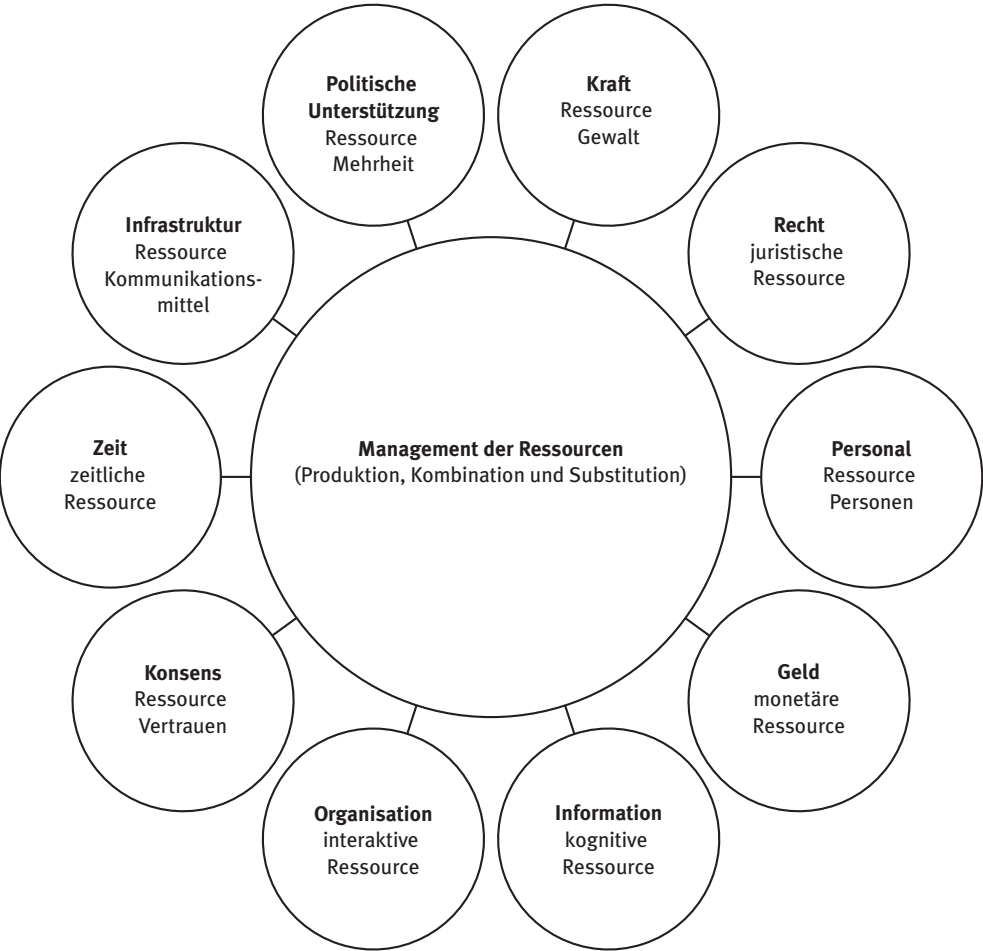
## 6 Externe Regimedeterminanten und Verhandlungsprozesse – Ressourcennutzungsrechte der Beeinträchtigten und der Beeinträchtigten als Bestandteile der Ressourcenportfolios der verhandelnden Akteure

### Grundlage: Ressourcen der Akteure öffentlicher Politiken

Wir zeigen im Folgenden, dass die Fähigkeit und der Wille der Akteure, bei Landschaftskonflikten überhaupt auf Verhandlungen einzutreten und dabei ggf. auf das Einleiten autoritativer Entscheidungsverfahren zu verzichten, wesentlich davon abhängt, welche Nutzungsrechte bzw. -ansprüche ihnen das vorbestandene institutionelle Landschaftsnutzungsregime einräumt und welchen Charakter dieses Regime aufweist. Erfahrungsgemäss führen sog. komplexe Regime weit öfters zu Verhandlungsverweigerungen als integrierte Regime (Knoepfel 2005: 63).

Die Politikanalyse lehrt, dass diese Aussage zu relativisieren ist. Denn wir können zeigen, dass die Verhandlungsposition der am Konflikt beteiligten Akteure zum Teil von den ihnen vom vorbestandenen Regime zugeordneten Landschaftsnutzungsrechten bestimmt wird. Die drei genannten Akteurgruppen können sich an solchen Verhandlungen nur beteiligen, wenn sie über ein minimales Portfolio sog. Politikressourcen verfügen. Dieses Modell unterscheidet folgende zehn **Politikressourcen** (vgl. Anhang 3).

Abbildung 5: Politikressourcen (nach Knoepfel, Larrue, Varone 2006: 71)



# Ressourcenportfolio

Immer wieder hört man das Postulat nach gleich langen Spiessen (Fietkau, Weidner 1998: 55, 79, 325; Dziedzicki 2001: 358, 401). Diese Voraussetzung gilt als zentrales Erfordernis für den Erfolg alternativer Konfliktlösungsstrategien.<sup>32</sup> Sie lässt sich in der Sprache der Politikanalyse abbilden als Postulat nach einer ausgeglichenen Verteilung der zehn Politikressourcen unter den konfliktbeteiligten Akteuren. Das politikanalytische Modell<sup>33</sup> geht generell von der Annahme aus, dass

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

---

<sup>32</sup> Alternative Conflict Resolution Procedures – ACRP.

<sup>33</sup> Knoepfel, Larrue, Varone 2006. Ähnliche Ansätze finden sich auch in der politischen Soziologie, wo von «Kapitalien» der Akteure gesprochen wird (vgl. Terribilini 2001: 20, 35 – nach Bourdieu).

Vielfalt des Gesamtportfolios anheben; im ersten Fall werden sie die durch Verluste geschmälernten Bestände durch Neuakquisitionen auffrischen.»<sup>34</sup>

Diese Ressourcen lassen sich danach unterscheiden, ob sie aufgrund entsprechender institutioneller Regeln «eigentumsfähig» sind oder nicht (Savary 2007). Eigentumsfähige Politikressourcen sind sicher die Ressourcen Geld, Recht (es ist «mein» Recht) und Infrastruktur (im Sinne eines Zugriffs auf Grundeigentum, Baulichkeiten etc.). Für andere Politikressourcen wie Organisation, politische Mehrheiten oder Konsens sind solche relativ ausschliesslichen Eigentumsbeziehungen schwieriger plausibel zu machen. Sie können gleichzeitig von allen Akteurgruppen in Anspruch genommen werden und damit als kollektive Ressourcen im Kampf um Landschaftsnutzungsveränderungen aktiviert werden. Daraus geht hervor, dass diejenigen Akteure, die über die Politikressourcen Recht, Geld und Infrastruktur verfügen, generell ein bedeutsameres Ressourcenportfolio besitzen als die anderen. Und hier befindet sich denn auch die entscheidende Schnittstelle zwischen Regime- und Politikanalyse. Denn zwei der drei genannten Politikressourcen sind just deckungsgleich mit den in Regimen verankerten Ressourcennutzungsrechten (Infrastruktur und Recht). Damit verfügt jener Akteur, dem ein vorbestandenes Regime Landschaftsnutzungsrechte verleiht, nicht nur über solche (autonom und individuell nutzbare) Nutzungsrechte, sondern auch über den Zugang zu zwei wesentlichen Politikressourcen, die er im Rahmen öffentlicher Politiken beliebig aktivieren kann. ***Landschaftsnutzungsrechte verleihen daher «doppelte» Machtpositionen:*** Sie ermöglichen eine Verdrängung nicht berechtigter Nutzungsinteressenten und verleihen ihren Inhabern ausserdem eine wichtige Ressource im politischen Kampf gegen sich von Nutzungsänderungen beeinträchtigt betrachtende Nutzungsansprecher, die «ihre» Landschaft in Gefahr sehen. Nutzungsrechte schützen die Berechtigten damit nicht nur gegen andere Nutzungsinteressenten, sondern sie versetzen deren Inhaber auch in eine starke politische Position in Landschaftsnutzungskonflikten.

---

<sup>34</sup> Knoepfel et al. 2004: 64 f.

## Ressourcenaktivierung und -aktivierungsverzicht

Nach den bisherigen Ausführungen läge der Schluss nahe, dass Landschaftsnutzungskonflikte daher immer zugunsten derjenigen Gruppen gelöst werden müssten, die aufgrund vorbestandener Basisressourcen- und Landschaftsregime über ein gewichtigeres Politressourcenportfolio verfügen als andere Akteure. Dies spräche auch dafür, dass solche Konflikte regelmässig durch autoritative Entscheidungen von Gerichten gelöst würden. Die Wirklichkeit zeigt indessen, dass dem bei weitem nicht immer so ist. Auch einige Studien des NFP 48 zeigen (Hunziker et al. 2005, Kaufmann-Hayoz, Wicker 2005, Rüegg et al. 2004, Staehelin-Witt et al. 2006), dass sich Landschaftsnutzungskonflikte unter Umständen auch durch lokale Arrangements lösen lassen, die aus einvernehmlichen Verhandlungen hervorgehen können, oder dass autoritative Entscheidungen (insbesondere Mehrheitsentscheide) jenen Recht geben, denen die vorbestandene Regime keine oder nur schwache Nutzungsansprüche verleihen. Wie kommt es dazu?

In solchen Fällen werden durch Gerichts- oder demokratischen Mehrheitsentscheid vorbestandene Landschaftsnutzungsrechte über eine Ausweitung, Einschränkung oder gar deren völlige Abschaffung zugunsten schwächerer oder gar zugunsten bisher nicht anerkannter Nutzungsansprüche modifiziert. In diesem Sinne können etwa Landschaften dem motorisierten Verkehr zugänglich gemacht werden, was die Nutzungsansprüche einer Konsumentengruppe gegenüber einer anderen (nicht motorisierten) Konsumentengruppe stärkt. Oder es können Ausweitungen der baulichen Nutzung der Basisressourcennutzer gegenüber in vorbestandene Regimen gesicherten schutzorientierten Nutzungsansprüchen privilegiert werden. Denkbar ist auch, dass sich früher nur schwach geschützte Konsumenteninteressen gegen stark geschützte Produzenten durchsetzen. Politikanalytisch sind solche (Unsicherheit schaffenden) Veränderungen nur durch die **Aktivierung der nicht eigentumsfähigen Politressourcen** durch angeblich schwache Akteure und durch deren gleichzeitige Mobilisierung institutioneller Spielregeln erklärbar, die nicht die Beziehung zwischen Akteuren und Ressourcen, sondern die Zulässigkeit des Gebrauchs dieser Ressourcen in bestimmten Phasen des Politikzyklus festlegen («règles institutionnelles»; Knoepfel et al. 2006: 120).

Tatsächlich können schwache Akteure, deren Ressourcenportfolio «nur» aus nicht im engeren Sinne eigentumsfähigen Ressourcen bestehen (Vertrauen, Organisation, Gewaltpotenzial oder potenzielle politische Mehrheiten) insbesondere durch eine Zusammen-

legung dieser angeblich «schwachen» Politikressourcen mit denjenigen anderer Akteure in demokratischen Rechtsstaaten, die eigentumsunabhängige Beteiligungen an kollektiven Aktionen garantieren, derartige Umverteilungen von Nutzungsrechten bewirken.

Die angeführten Beispiele zeigen aber auch, dass solche Konfliktlösungen nicht unbedingt zugunsten der nachhaltigen Entwicklung ausfallen müssen. Deshalb sehen demokratische Rechtsstaaten die Möglichkeit vor, dass sich bedrohtühlende Nutzergruppen «ihre» Ressource Recht aktivieren und übergeordnete prozedurale oder substantielle Regeln mobilisieren können (Fairness, Gleichbehandlung, aber auch nachhaltige Entwicklung, Schutzbeschlüsse etc.). Solche parallel oder im Nachgang zu Abstimmungskämpfen eingeleitete Verfahren können zu entsprechenden Korrekturen durch autoritative Gerichtsentscheidungen führen.

Genau diese ***Unvorhersehbarkeit einer angedrohten massiven Aktivierung nicht eigentumsfähiger Politikressourcen*** durch die sich durch eine Landschaftsnutzungsveränderung bedrohtühlenden Landschaftsnutzungsansprecher bildet die Voraussetzung für Verhandlungslösungen, in denen «der Stärkere nachgibt», weil «der Schwächere» glaubwürdig einen Regimewandel androhen kann. Verhandlungslösungen als lokale Arrangements bestehen in einem ***freiwilligen Verzicht auf (vom vorbestandenem Regime nicht a priori und explizit als unzulässig erklärte) Ressourcennutzungsveränderung durch deren Promotoren***. Das Entgelt dafür besteht im Verzicht der sich beeinträchtigtühlenden Landschaftsnutzer auf die Aktivierung nicht eigentumsfähiger Politikressourcen. Der Verzicht der Starken wird dann umso erheblicher ausfallen, wenn die Schwachen eine Aktivierung dieser Politikressourcen glaubhaft in Aussicht stellen können. In der Sprache der Politikressourcen bedeutet dies, dass die nach vorbestandenem Regime Landschaftsnutzungsberechtigten auf die Aktivierung ihrer eigentumsfähigen Politikressourcen verzichten, weil die Gefahr eines Regimewandelns durch die Aktivierung der nicht eigentumsfähigen Ressourcen der gegnerischen Akteure besteht.

In diesem Sinne ist der ***Nutzungsverzicht*** der nach dem vorbestandenem Regime tatsächlich berechtigten Landschaftsbeeinträchtiger analog zur oben beschriebenen Situation der Ressourcenaktivierung ein ***doppelter***. In den Verhandlungen wird auf den Einsatz der Politressourcen verzichtet; dieser Verzicht muss indessen materialisiert werden durch Eingeständnisse auf der Ebene der Nutzungsrechte an der betroffenen Landschaft. Oft wird eine solche Lösung durch einen Transfer der eigentumsrechtlich ambivalenten Politikressource Geld möglich. Denn diese eignet sich dafür deshalb, weil sie

gleichzeitig auch ein Instrument zur Inwertsetzung von realen Landschaftsnutzungsansprüchen darstellt. So «gelten» sich bedrohtühlende Landschaftsnutzungsansprecher Nutzungsverzichte anderer Berechtigter oft mit Geld ab (Kompensationsleistungen). Denkbar sind aber auch andere Tauschgeschäfte (Verzicht auf Gewalteinsatz, Verzicht auf Rechtsmittelgebrauch etc.).

## 7 Interne Determinanten von Verhandlungsprozessen

Die mittlerweile sehr umfangreiche Literatur zur Lösung von Umwelt- und Landschaftskonflikten durch Verhandeln befasst sich mit denjenigen Anforderungen an die konkrete Gestaltung solcher Verhandlungsprozesse, die gegeben sein müssen, damit sich verhandelnde Parteien überhaupt einvernehmlich einigen können. Wir sprechen von «internen» Bedingungen, weil diese in der Regel nur den Prozess selbst und nicht den im vorbestandenem Landschafts- und Basisressourcenregime verankerten Nutzungsanspruch der am Prozess beteiligten Parteien zum Gegenstand haben. Solche Prozessanforderungen wurden in der Schweiz 2004 (UVEK 2004) nicht zuletzt im Hinblick auf die Eindämmung langwieriger autoritativer Gerichtsverfahren in Gestalt eigentlicher «Verhandlungsempfehlungen» formuliert, an deren Ausarbeitung wir selbst beteiligt waren.<sup>35</sup> Wir geben den Inhalt der insgesamt vierzehn Empfehlungen hier nur kurz zusammengefasst wieder.

Als nötige Verhandlungsvoraussetzung wird empfohlen, dass alle Beteiligten so früh wie möglich klären, ob sich ein Projekt für Verhandlungslösungen eignet. Dabei hat jede Partei das Recht, Verhandlungen abzulehnen. Die Initiative zu Verhandlungen können alle von einem Projekt Betroffenen ergreifen. Empfohlen wird, Verhandlungen möglichst frühzeitig aufzunehmen, «namentlich auch bei projektbezogenen Vorentscheiden auf Raumplanungsstufe und bei Standortevaluationen». Zur Bestimmung **der Verhandlungsbeteiligten** halten die Empfehlungen fest, neben der Projektträgerschaft und den zuständigen Behörden auch die «Betroffenen, insbesondere alle zu Rechtsmitteln legitimierten Dritten, wie die beschwerdeberechtigten Umweltverbände und die betroffenen Nachbarn» einzubeziehen. Wo «die Realisierung des Vorhabens oder die Verhandlungsergebnisse» durch sie beeinflusst werden können, sollen auch nicht rechtsmittellegitimierte Dritte einbezogen werden. Wo die Verhandlungen durch Vertreterinnen und Vertreter der Parteien geführt werden, sollten diese über eine hohe Entscheidungskompetenz verfügen, gegenüber der vertretenen Partei loyal sein, keine Interessenkonflikte haben und sich an vereinbarte Modalitäten und Verhandlungsregeln halten. Bei komplexen Fällen mit einer hohen Zahl beteiligter Akteurinnen und Akteure und grossen Unterschieden zwischen den Verhandlungsbeteiligten bez. ihren Ressourcen wird emp-

---

<sup>35</sup> Siehe auch Staehelin-Witt et al. 2006.



fohlen, «ausserstehende Dritte zur Verhandlungsunterstützung beizuziehen». Diese Dritten (Mediatoren) sollen «unparteilich und ohne Interessenbindungen sein. Sie haben keine inhaltlichen Entscheidungskompetenzen».

Besonders zu pflegen sind die **Verhandlungsvorbereitungen**. Komplexe Projekte erfordern sorgfältige Verhandlungsvorbereitungen, «allenfalls formelle Vorverhandlungen». Die Empfehlung enthält eine Checkliste zur Verhandlungsvorbereitung, die die wichtigsten späteren Rahmenbedingungen des Verhandlungsprozesses vorweg abdecken. Empfohlen wird, den Gegenstand und den Ablauf der Verhandlungen schriftlich zu vereinbaren. Dasselbe gilt für möglichst frühe Absprachen wichtiger Verhaltensregeln. Als Gegenstand solcher Absprachen werden genannt: die Umschreibung des Verhandlungsgegenstandes, Vereinbarungen über die Vertraulichkeit, die Regelung der gegenseitigen Kontakte, Vereinbarungen in zeitlicher Hinsicht, Verzicht auf Forderungen ohne Zusammenhang mit dem Verhandlungsgegenstand oder die (vereinbarten) Verhandlungsempfehlungen zu respektieren.

Für den eigentlichen **Verhandlungsprozess** wird empfohlen, «Konflikte schrittweise zu bearbeiten (Vorabklärungen, Klärung der Konfliktpunkte, der entsprechenden Positionen und der dahinter stehenden Interessen, Anforderungsprofile für die Lösungen oder Konsensarbeit und Entscheidung)». Verhandlungen könnten nur im Rahmen des geltenden Rechts stattfinden. «Im Rahmen von Ermessens- und Interpretationsspielräumen sollen jedoch für alle Beteiligten optimale Lösungen gesucht werden. Auf Kompensationsleistungen als Gegenleistung für den Rückzug eines Rechtsmittels ist zu verzichten». Weiterhin soll der Verhandlungsprozess «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, möglich Synergien nutzen, damit alle Beteiligten profitieren, nachvollziehbare Kriterien für Lösungsvarianten erbringen, zu einer allseits akzeptierten, rechtlich gesicherten Lösung führen». Die Empfehlung zur Transparenz fordert die Beteiligten auf, alle relevanten Informationen offen zu legen. «Bei grossen Projekten informieren die Beteiligten gemeinsam die interessierte Öffentlichkeit periodisch über die Verhandlungsfortschritte».

Unter dem Titel «**Verhandlungsabschluss**» wird empfohlen, die Verhandlungsergebnisse in einer allseits unterzeichneten Schlussvereinbarung festzuhalten und ihre Umsetzung – «nötigenfalls mittels vereinbarter Kontrollmechanismen» – zu gewährleisten.

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 Empfehlung äussert sich schliesslich darüber, was in der Regel als «Kosten für die Verhandlungen» anzusehen ist.

## 8 Verhandelbare und nicht verhandelbare Streitobjekte

### Ausgangslage

Zu Landschaftskonflikten kommt es dann, wenn eine der drei Basisressourcen nutzenden Gruppen (Produzenten, Vermittler oder Konsumenten) die ihnen vom etablierten institutionellen Ressourcenregime zugestandene Nutzung zu Lasten der hier als Beeinträchtigte bezeichneten Landschaftsnutzergruppen einschränkt, erweitert oder (unregulierte) neue Basisressourcennutzungen betreiben will. Voraussetzung ist in jedem Falle, dass die Beeinträchtigten diese Veränderungen als Bedrohung ihrer Rechte bzw. ihrer Nutzungsansprüche an der betroffenen Landschaft wahrnehmen. Dies trifft nur dann zu, wenn der Veränderungsprozess sicht- und erlebbar ist; «schleichende» Prozesse, die sich über lange Zeitabschnitte erstrecken, sind dies oft nicht.

Solche Nutzungsänderungen können bestehen in einer massiven **Zu- oder Abnahme der Präsenz interner oder externer Landschaftskonsumenten**, in einem Aus-, Um- oder Abbau der Landschaftskonsumstruktur (Vermittler) oder in allseits sichtbaren Veränderungen der baulichen bzw. land- oder forstwirtschaftlichen, der tourismuswirtschaftlichen etc. Nutzung der Basisressourcen (Produzenten). Solche Veränderungen können in einem Aus-, Um- oder Rückbau bestehen. Ob diese Letzteren auf Schutz- oder auf Nutzungsmotiven<sup>36</sup> beruhen, ist nach unserer Definition nicht bedeutsam.<sup>37</sup> Auch mit Landschaftsschutz begründete Veränderungen von Landschaftsleistungen können von einzelnen Akteuren als Landschaftsbeeinträchtigung angesehen werden. Die Basisressourcennutzungsveränderungen können auf autonome Entscheidungen der Nutzungsberechtigten oder auf behördliche Interventionen zurückzuführen sein. Diese können auf landschaftsrelevanten öffentlichen Politiken oder auf Entscheidungen über die eigentumsrechtliche Grundordnung vorbestandener Regime begründet sein. Solche Verände-

<sup>36</sup> Vgl. die Beispiele bei Knoepfel et al. 2004: 50 ff. Wie eine vergleichende Untersuchung der Kommission der EU (Larrue, Knoepfel 1998) gezeigt hat, unterscheiden sich diese zwei Konfliktkonstellationen insbesondere bezüglich Akteuren (besonders: räumlicher Perimeter, Anzahl verschiedener Akteurguppen) und Ressourcen (Bedeutung der Ressource Zeit und politische Unterstützung bzw. Konsens). Es kommen dabei aber auch unterschiedliche institutionelle Regeln zur Anwendung (insbesondere: Volksinitiativen bei den Schutzpolitiken; Referendum, Rechtsmittelverfahren bei Nutzungspolitiken).

<sup>37</sup> Bei schutzorientierten Basisressourcennutzungsveränderungen werden im allgemeinen Sprachgebrauch als Beeinträchtige die Basisressourcennutzer bezeichnet. Dies trifft nach unserer Terminologie nicht zu.

rungen bestehen regelmässig in einer Infragestellung identitätsstiftender Leistungen von Landschaften, die die betroffenen Gruppen als charakteristisch für «ihre» Landschaft bezeichnen, weshalb sie denn auch bereit sind, sich an einer kollektiven Aktion zu deren Erhalt einzusetzen.

Die Politikanalyse unterscheidet bei solchen kollektiven Aktionen, die sich regelmässig in vorbestandene Räume eingespielter öffentlicher Politiken ereignen, drei Akteurguppen. Es sind dies die als Verursacher des kollektiven Problems angesehenen **Zielgruppen**, die in unserem Falle diejenigen Gruppen sind, die für die Basisressourcennutzungsveränderung verantwortlich gemacht werden. Dies kann, wie gezeigt, jede der drei identifizierten Gruppen von Beeinträchtigern sein (insbesondere auch die Gruppe der Landschaftskonsumenten), je nachdem, wer sich von wem bedroht fühlt. Als zweite Gruppe gilt jener Personenkreis, dessen Interessen die kollektive Aktion zu schützen behauptet. Diese Gruppe wird regelmässig als die Gruppe der **Politikbegünstigten** bezeichnet. Ihre Rolle kann in Landschaftsnutzungskonflikten prinzipiell jede der drei Akteurguppen einnehmen: Fühlen sich die Basisressourcennutzer durch übermässige Landschaftsnutzung durch die Konsumenten betroffen, sind sie die Politikbegünstigten entsprechender (oft entwicklungspolitisch orientierter) kollektiver Aktionen, die sich gegen die Zielgruppe der Konsumenten richten. Sehen sich die Konsumenten in ihren Landschaftsnutzungsansprüchen durch eine angeblich übermässige bauliche oder tourismuswirtschaftliche Nutzung durch die Basisressourcennutzer beeinträchtigt, sind diese letzteren Zielgruppen, und die Landschaftskonsumenten sind die Politikbegünstigten (im Falle von Schutzpolitiken). Eine solche Doppelrolle als Zielgruppen und Politikbegünstigte können auch die Landschaftsvermittler einnehmen (Protektionismus der internen gegen die externen Vermittler; Schutz der Vermittler gegen die Basisressourcennutzer etc.). Naturgemäss identifiziert die Politikanalyse als dritten Akteur kommunale, kantonale, eidgenössische oder gar internationale **Behörden**, die für eine rechtsstaatliche Umsetzung entsprechender öffentlicher Politiken und darin verbriefter Nutzungsrechte zuständig sind.

Landschaftsnutzungskonflikte spielen sich daher als Auseinandersetzung zwischen diesen drei Gruppen im jeweils politikkonstitutiven **Akteurdreieck** ab. Dabei lehrt die Politikanalyse, dass sich rund um die zentralen Akteure an jeder Dreiecksecke weitere Akteurguppen ansiedeln können, die an der Auseinandersetzung entweder als Partner oder als Gegner des jeweiligen Akteurs beteiligt sind, ohne dabei jedoch beabsichtigtweise eine zentrale Rolle zu spielen («**Drittbeteiligte**»). So werden kollektive Aktio-

nen gegen ressourcennutzende Grundeigentümer auch deren Mieter, Pächter, Lieferanten oder gar die diese Eigentümer politisch vertretenden politischen Parteien in Mitleidenschaft ziehen und es werden davon nicht nur die die Aktion tragenden heutigen Landschaftskonsumenten und deren Interessenorganisationen, sondern auch künftige Konsumentengenerationen oder Landschaftsvermittler oder solche Schutzpolitiken vertretende politische Parteien profitieren.

## Konkrete Konfliktobjekte<sup>38</sup>

Gegenstand der Auseinandersetzung sind die vorbestandenen Leistungen von Landschaft beeinträchtigenden **Basisressourcennutzungen**. Diese konkretisieren sich in den meisten Fällen in der Errichtung oder im Betrieb **baulicher Anlagen** aller Art.<sup>39</sup> Die häufigsten Streit- und Verhandlungsgegenstände sind Standort- und Perimeterfragen, Probleme der Anlagedimensionierung und betriebliche Aspekte (Technologiewahl, Anbaumethoden, Schutzanforderungen). Dabei ergeben sich allerdings typische Unterschiede zwischen Plänen und Genehmigungen (Nutzungspolitiken) und Schutzbeschlüssen (Schutzpolitiken). Bei der Genehmigung landschaftsbeeinträchtigender Anlagen werden bezüglich **Standort** bereits – zwingende – Vorgaben auf der Ebene der als solche nicht mehr verhandelbaren Sachplanung vorliegen. Deshalb ist bei der Umschreibung des Verhandlungsgegenstandes genau zu definieren, inwieweit Standortfragen überhaupt noch diskutiert werden können und sollen. Gleichzeitig steht bei vielen dieser 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, potenzielle Standortgemeinden und dort wohnhafte Politikbetroffene bzw. Zielgruppen (Grundeigentümer) in die Verhandlungsarenen drängen.

Die Standortfrage ist in vielen Fällen unmittelbar gekoppelt 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

---

<sup>38</sup> Teilweise wörtlich übernommen aus Knoepfel et al. 2004: 52 ff.

<sup>39</sup> Inkl. Strassen, Schienen oder Wanderwege und in der landschaftsbezogenen Nutzung der Kulturgüter (Bild etc.).

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 erforderlich. Sind die vorgängigen Abklärungen lückenhaft (z.B. fehlende geologische Abklärungen), so können sich solche Richtplanentscheide jedoch im späteren UVP-Verfahren auf Projektebene als unhaltbar erweisen.<sup>40</sup> 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 gelangen.<sup>41</sup>

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 sind. Das gilt insbesondere für den Biotop- und Moorlandschaftsschutz, für deren Standorte die entsprechenden Verordnungen des Bundes zwingende Vorgaben enthalten (Anhänge in den entsprechenden Sonderverordnungen<sup>42</sup> sowie öffentlich zugängliche inhaltliche Inventarisierungsblätter, die allerdings keine Rechtskraft besitzen). Diese Problematik ist hinlänglich bekannt aus den teilweise äusserst konflikthaft verlaufenen Verhandlungen zwischen Standortgemeinden, Kantonen und Bundesamt für Umwelt bzw. sogar dem Vorsteher des UVEK (damals EDI) im Zusammenhang mit der Ausweisung der Moorlandschaftsgebiete.<sup>43</sup> Gegen diese schlussendlich in der Verordnung festgelegten Standortentscheidungen hatten weder Zielgruppen noch Umweltgruppen irgendwelche Rechtsmittel in der Hand. Deshalb kam es auch nicht zu Standortverhandlungen, um allfällige Rechtsmittelverfahren

---

<sup>40</sup> Vgl. z.B. den Fall Deponie Feldmoos, Niederhasli (Verwaltungsgericht des Kantons Zürich; Urteil vom 18. Dezember 1998, URP 1999: 448) betreffend ungenügende geologische Abklärungen.

<sup>41</sup> Gemäss BG vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11) oder BG über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01).

<sup>42</sup> 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 (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).

<sup>43</sup> Fälle Glaubenberg, Grindelwald, Grande Caricaie, Les Ponts-de-Martel oder Bolle di Magadino: Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).

zu vermeiden. Trotzdem wurde vor Erlass der Verordnung zäh verhandelt. Nach NHG<sup>44</sup> durch Zielgruppen (Gemeinden) und Politikbetroffene (Umweltorganisationen) mittels Beschwerde anfechtbar standen Standortfragen lediglich noch in Gestalt geringfügiger Veränderungen des in der eidgenössischen Verordnung nicht parzellenscharf ausgewiesenen Schutzgebietes zur Debatte. 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.<sup>45</sup>

Nur selten lässt sich der Streit um einen Standort oder einen Perimeter trennen von entsprechenden Auseinandersetzungen über die **Dimensionierung** (in Genehmigungsverfahren) 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 Verkehrsbelastungen<sup>46</sup>, die Technologiewahl (besonders umstritten bei Abfallverbrennungsanlagen)<sup>47</sup>, die Anbaumethoden (bei landwirtschaftsbezogenen Schutzbeschlüssen)<sup>48</sup> oder innerbetriebliche Schutzmassnahmen (Arbeitsschutz, Indoor-Umweltschutz). Solche betrieblichen Aspekte sind in manchen Fällen, wie ausgeführt, gekoppelt mit entsprechenden Entscheidungen über die Anlagedimensionierung (insbesondere: Einkaufszentren, Gross-

---

<sup>44</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451).

<sup>45</sup> Vgl. z.B. den Fall Pfäffikersee (BGE 127 II 184).

<sup>46</sup> 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).

<sup>47</sup> Fall Brig-Glis: Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).

<sup>48</sup> Fall Sempachersee: Knoepfel et al. 2004: 93 ff. (Kasothek).

kinoanlagen, Vergnügungsparks und andere touristische Anlagen) und führen oft zu eigentlichen Glaubenskriegen<sup>49</sup> und einem entsprechenden Expertisenaufwand<sup>50</sup>. Mitunter tauchen im Zusammenhang mit betrieblichen Aspekten wiederum auch Standortfragen auf (z.B. im Zusammenhang mit dem Erfordernis einer hinreichenden Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln).<sup>51</sup>

Ob ein **Verzicht** auf wertgeschätzte landschaftliche Leistungen oder auf die verursachende Basisressourcennutzungen in Verhandlungen zwischen Beeinträchtigter und Beeinträchtigten über die erwähnten Gegenstände auch unter geeigneten internen Verhandlungsbedingungen und nach Massgabe der diese Verhandlungen determinierenden externen Rahmenbedingungen verhandelbar sind, lässt sich abstrakt nicht vorher-sagen. Erfahrungsgemäss sind betriebliche Aspekte leichter verhandelbar als Fragen der Anlagedimensionierung, und Bedarfs- und Standortfragen erweisen sich oft als nicht verhandelbar. Unter Einsatz von Kompensationsmechanismen lassen sich auch Landschaftskonflikte leichter verhandeln als ohne solche (Beispiel: Grande Dixence)<sup>52</sup>. Schliesslich sind auch jene Basisressourcennutzungsveränderungen für Landschaftskonsumenten eher erträglich, die nicht abrupt eintreten, sondern sich über lange Zeitabschnitte abspielen. Dasselbe gilt dann, wenn sich die Konfliktkonstellationen durch Überlappungen von Beeinträchtigter- und Beeinträchtigtenrolle auszeichnen (z.B. zunehmende Selbstbeeinträchtigung der Landschaftskonsumenten oder zunehmende Einkommensverluste der Landschaftsvermittler, die diese durch immer ausgedehntere und von den Konsumenten verabscheute Infrastrukturbauten selbst herbeirufen).

---

<sup>49</sup> Technologiewahl bei Abfallverbrennung: Fall Neuss (Kasothek).

<sup>50</sup> Fälle Neuss, Reusstal und Sempachersee (Kasothek).

<sup>51</sup> Fälle Crissier (BGE 120 Ib 436 = PRA 1995 Nr. 268), Kino- und Einkaufszentrum Adliswil (BGE vom 5. September 2001 in URP 2001: 1061 ff.) und Coop-Verbrauchermarkt Dietikon (BGE vom 14. Februar 2002 in URP 2002: 441 ff.).

<sup>52</sup> Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).



## 9 Vom lokalen Arrangement zum Wandel des regionalen Landschafts- und Basisressourcenregimes

Wie ausgeführt, ist auch ein verhandeltes lokales Arrangement nicht zwangsläufig nachhaltig. Dies betrifft sowohl seine inhaltliche als auch seine institutionelle Ausgestaltung, mit der inhaltlich ggf. nachhaltige Konfliktlösungen *auch in Zukunft* möglich werden.

### Inhaltliche Nachhaltigkeit

Die inhaltliche Ausgestaltung verhandelter lokaler Arrangements wird sich vermutlich im Bereich der «schwachen Nachhaltigkeit +»<sup>53</sup> (Strategie des Bundesrates 2002) bewegen. Fällt sie hinter diese Anforderungen zurück, dürfte der Konflikt durch autoritative (Gerichts-)Entscheidung und nicht durch Verhandlungen gelöst werden. Die Chance möglichst nachhaltiger inhaltlicher Ausgestaltung ist dann gegeben, wenn infolge einer breiten Beteiligung aller wichtigen Politikgruppen (Zielgruppe, Politikbegünstigte, politisch-administrative Akteure) an den Verhandlungen zwischen Beeinträchtigern und Beeinträchtigten das Arrangement die Gesamtheit der zu einem bestimmten Zeitpunkt von einer – regional zu definierenden – Landschaft tatsächlich genutzten Leistungen berücksichtigt und aufeinander abstimmt. Nachhaltigkeit bedeutet in diesem Sinne ***Ausgewogenheit in der Anerkennung der drei Gruppen (funktionaler) landschaftlicher Leistungen*** und der diese beanspruchenden Akteure (Hunziker et al. 2005: 6). Die Qualitätsanforderungen an diese Landschaftsleistungen werden indessen (im Gegensatz zu natürlichen Ressourcen) in Gesetzgebung, Lehre und Rechtssprechung oft nur sehr vage umschrieben, weshalb in vielen Fällen auf das Empfinden der zu beteiligenden Akteure abgestellt werden muss. Dieses Empfinden kann mitunter landschaftliche Leistungen sowohl von «übermässig» mit Nutzungsaktivitäten angefüllten als auch solche von «übermässig» geschützten Landschaften als negativ bezeichnen.

---

<sup>53</sup> Und damit im Rahmen der rechtlichen Anforderungen sämtlicher einschlägiger öffentlicher Politiken.

# Institutionelle Nachhaltigkeit

Lokale Arrangements, die inhaltlich nachhaltige Konfliktlösungen beinhalten, müssen aber nicht zu neuen, **stärker integrierten Landschafts- und Basisressourcennutzungen** führen. Sie werden dies nur dann leisten können, wenn sie auch institutionell nachhaltig ausgestaltet sind. Dies ist dann der Fall, wenn spätere, ähnlich gelagerte Konflikte nach Massgabe der darin (heute jedoch selten) vorgesehenen Konfliktregelungsmechanismen ebenfalls gelöst werden können. Solche Konflikte können, wie oben gezeigt, als Folge des Auftretens neuer Basisressourcen- oder Landschaftsnutzungsansprechern eintreten. Institutionell nachhaltige Arrangements bilden die Voraussetzung für die Schaffung höherer Kohärenz innerhalb der beiden massgeblichen institutionellen Regime (Basisressourcen und Landschaft) sowie zwischen diesen beiden. Solche – integrierten – Regime lassen sich auf einer heute eher unüblichen unitären, aber auch auf einer einfacheren dualen Basis errichten:

- Das lokale Arrangement beinhaltet oder führt zu **grossflächigen Veränderungen der Eigentumsstruktur** an den Basisressourcen. Dadurch kommen die auf Berechtigungen an Basisressourcen begründeten Landschaftsnutzungsrechte in die Hand der Basisressourceneigentümer zu liegen. Damit entschärft sich der Konflikt zwischen Beeinträchtigern und Beeinträchtigten weitgehend. Solche Lösungen bezeichnen wir als **unitär**, weil sie die Verfügung über Basisressourcen- und über Landschaftsnutzungsrechte weitgehend in die Hand eines einzigen (meist korporativen) Akteurs legen. Gegenwärtig lassen sich folgende Anwendungen dieses Modells beobachten:
- **Landakquisitionspolitik der Landschafts- und Umweltorganisation Pro Natura**<sup>54</sup>: Diese in den 40er-Jahren einsetzende und zwischen 1970 und 1990 stark ausgebauten Strategie bestand und besteht darin, dass die auf Bundes- und Sektionsebene als Vereine organisierte Pro Natura massive Land- und Grunddienstbarkeitsankäufe in landschaftlich bedrohten Gebieten tätigte. Damit sollten beeinträchtigte Landschaftsnutzungsrechte für interne und externe Konsumenten aller Art langfristig geschützt werden. Diese Rechte wurden meist durch Nutzungsreglemente und Verträge mit Basisressourcennutzern (Eigentümer oder Pächter) detailliert reguliert.

---

<sup>54</sup> Vgl. Hapka 2005.

Formal ähnliche Prozesse finden gegenwärtig auch in Golfplatzlandschaften statt. Bei diesen sind es die Basisressourcennutzer (oft in Zusammenarbeit mit den Vermittlern), die den Golfspielern eine «intakte Landschaft» verkaufen und damit das Gemeinschaftsgut Landschaft in ein Clubgut<sup>55</sup> umwandeln. Umstritten ist dabei, ob solche Golfplätze, die nicht zuletzt infolge des Rückganges landwirtschaftlicher Nutzungen im ländlichen Raum gegenwärtig ins Kraut schießen, nachhaltig sind (BUWAL 1995).

- **Aktive kommunale Bodenpolitik:** Als Land- und Servitutankäufer treten in diesem Modell Gemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (Bürgergemeinden, Alpkorporationen) auf, die (im Gegensatz zum privatrechtlichen Verein Pro Natura) auch öffentlich-rechtliche Kompetenzen zur Umsetzung öffentlicher Politiken (insbesondere: Nutzungsplanung, Baubewilligungswesen) innehaben. Auch solche Lösungen können dazu führen, dass Landschaften tendenziell zu (lokal-öffentlichen) Clubgütern werden, wenn sie externe Landschaftskonsumenten von der Definition und der Zuteilung solcher Nutzungsrechte ausschliessen.<sup>56</sup>

Ein Blick auf den heutigen Landbesitz des Militärs (armasuisse), der Bundesbahnen oder privatrechtlicher Körperschaften der öffentlichen Hand (z.B. Staukraftwerksbetreiber) zeigt, dass auch diese öffentlichen Akteure in der Vergangenheit Grund und Boden ganzer Tal- und Landschaften aufgekauft haben, um sich in allfälligen Landschaftsnutzungskonflikten eine günstige Verhandlungsposition zu sichern.

Gegenwärtig wird darüber diskutiert, ob sich das Militär oder die Pro Natura ihres – kostspieligen – Landeigentums dadurch entledigen könnten, dass sie dieses einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Stiftung bzw. einem im schweizerischen Recht nach dem britischen Vorbild einzurichtenden Trust<sup>57</sup> übertragen könnten, die dessen langfristige nachhaltige Entwicklung sicherstellen sollten.

---

<sup>55</sup> Mit Rivalität und Exklusivität; vgl. Schema wiedergegeben bei Knoepfel et al. 2001: 23.

<sup>56</sup> Dies war der Fall bei den alten Allmenden, die – entgegen einer weit verbreiteten Auffassung – keine Commons, sondern eben Clubgüter waren.

<sup>57</sup> Vgl. Bord 2006: Chap. XIV.

Solche unitären Lösungen haben zweifellos den Vorteil, dass sie auf vorbestehenden und eingespielten Strukturen und Entscheidungsprozesse aufbauen können, die sich in der Vergangenheit bewährt haben. Die Letzteren sind durchaus offen für zusätzliche partizipative Elemente (auch und insbesondere für die beiden Gruppen der externen und internen Vermittler und Konsumenten). Deren Nichteinbezug kann, wie oben gezeigt, leicht zu nicht nachhaltigen Verhandlungslösungen von Landschaftskonflikten führen. Ihr Nachteil liegt vermutlich in den verhältnismässig hohen Kosten, die mit den Landerwerben verbunden sind, und in politischen Widerständen seitens der betroffenen Basisressourcennutzer, die u.U. nicht bereit sind, ihr Land abzutreten.

- Die Nachteile solcher «radikaler» Lösungen weisen die herkömmlichen *dualen* Modelle weniger auf. Sie arbeiten prinzipiell *nicht mit Veränderungen der Eigentümerstruktur*<sup>58</sup>, sondern mit landschaftsbezogenen öffentlich-rechtlichen oder vertraglich vereinbarten Eigentumsbeschränkungen<sup>59</sup>, die den Beeinträchtigten (Produzenten, aber auch Vermittlern und Konsumenten) von kommunalen, kantonalen oder – ausnahmsweise – von eidgenössischen Behörden auferlegt bzw. mit diesen ausgehandelt werden. Wo solche Eigentumsbeschränkungen zu Ertragsausfällen führen, werden sie durch öffentliche Subventionen (nach NHG oder nach den Bestimmungen über die landwirtschaftlichen Direktzahlungen für ökologische Leistungen<sup>60</sup>) durch jährlich wiederkehrende oder einmalige Subventionen abgegolten. Diese können aus einem Fonds stammen, der durch Abschöpfungen von Einnahmen gespeist wird, die aus Erträgen aus dem Mehrwert besonders geschätzter landschaftlicher Leistungen rühren. Diese werden bei den (ansonsten beeinträchtigten) Landschaftskonsumenten<sup>61</sup> oder von den Landschaftsvermittlern eingefordert (nach dem System der Mehrwertabschöpfung).

Auch diese dualen Modelle bedürfen mitunter neuer administrativer Aufbau- und Ablauforganisationen, die Kontinuität und Kohärenz des darauf aufbau-

---

<sup>58</sup> Im Sinne der Interventionsstrategie 4 nach Abbildung 1.

<sup>59</sup> Im Sinne der Interventionsstrategie 2 und/oder 3 in Abbildung 1.

<sup>60</sup> Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13).

<sup>61</sup> Z.B.: Kurtaxe, erhoben auf Hotelrechnungen, (Seilbahn-)Fahrkarten, Zufahrtswegbenutzungen etc.

enden neuen (integrierteren) Regimes für die betroffenen Basis- und Landschaftsressourcen sicherstellen. So wird in vielen Fällen der (regionale) Perimeter des betroffenen Territoriums mehrere Gemeinden umfassen, weshalb die Schaffung neuer öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Korporationen oder Stiftungen notwendig wird. Solche institutionellen Regulierungen haben ausserdem den Vorteil, dass die neugeschaffenen Einrichtungen über die juristische Persönlichkeit verfügen, weshalb sie auch für besonders wichtige landschaftliche Leistungen bedeutsame (strategische) Grundstücke oder Dienstbarkeiten erwerben können.

Unabhängig von der gewählten Rechtsform wird auch bei solchen dualen Modellen das auf dem Nachhaltigkeitspostulat basierende Mitwirkungsrecht der in ihren Landschaftsleistungen potenziell beeinträchtigten Landschaftsproduzenten, -vermittler und -konsumenten sicherzustellen sein. Um einseitige Landschaftsbeeinträchtigungen durch lokale bzw. regionale Produzenten, Vermittler oder gar Konsumenten zu verhindern, sind die Abwehrrechte der Gruppe der externen Konsumenten gegenüber der heutigen Situation zu stärken. Dies steht deutlich im Gegensatz zur heutigen Tendenz, die diese Rechte durch eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts schwächen will. Dieses Recht hat sich indessen eindeutig bewährt (Flückiger et al. 2000) und es sollte auch auf die kommunale Nutzungsplanung nach RPG ausgedehnt werden. Zu überlegen wäre ausserdem, inwiefern nicht auch den Vermittlern ein Beschwerderecht zuzugestehen wäre. Denn diese verstehen sich zunehmend als Protagonisten eines nachhaltigen Tourismus.

Eine besondere Ausprägung dürfte dieses duale Modell künftig in Gestalt der neuen Nationalpärke, regionalen Naturpärke und periurbanen Naturerlebnispärke nach NHG Art. 23e ff. finden. Unsere Ausführungen zeigen, dass solche Pärke nicht einfach eine Ansammlung von Basisressourcen und den damit verbundenen Ressourcennutzungsaktivitäten, sondern im eigentlichen Sinne landschaftliche Ressourcen darstellen. Deren von der Basisressourcennutzung zu entkoppelnde Landschaftsleistungen müssen durch eigens dafür errichtete Regeln «verwaltet» werden, sollen sie über komplexe Landschaftsregime hinausgehende integrierte Regime darstellen, die eine nachhaltigere Landschaftsentwicklung ermöglichen, als dies heute der Fall ist.

## 10 Fazit

Die postulierte analytische Entkoppelung von Landschaften als immaterielle Ressourcen von den sich im betroffenen Territorium befindlichen materiellen und immateriellen Basisressourcen auf der Ebene der von ihnen produzierten Güter und Dienstleistungen, ihrer Nutzungsakteure und – vor allem – der die Nutzungen dieser zwei Ressourcen bestimmenden institutionellen Regime ist möglich. Sie ist für die Analyse von Landschaftskonflikten politisch deshalb notwendig, weil die Zusammensetzung der Portfolios der Politikressourcen der beteiligten Akteure jedenfalls zum Teil von diesen vorbestandenen Regimen bestimmt wird. Die Analyse zeigt die Dominanz der Basisressourcennutzer, die sich auf solide Eigentumsrechte an Grund und Boden, Wasser etc. abstützen können. Die als in ihrem Landschaftskonsum beeinträchtigte Landschaftsnutzer bezeichneten Akteure verfügen demgegenüber über eine schwache Position. Dies lässt sich auch durch eine optimale Ausgestaltung der internen Verhandlungsdeterminanten nicht aus der Welt schaffen. Verhandlungslösungen haben deshalb gegenüber autoritativen Konfliktlösungen bei Landschaftsauseinandersetzungen einen schweren Stand.

Gleichwohl kann es dann zu **verhandelten lokalen Arrangements** kommen, wenn die beeinträchtigten Landschaftsnutzer plausibel darlegen können, dass sich in ihrem Ressourcenportfolio wichtige **nicht eigentumsfähige** Politikressourcen befinden, die sie dank institutioneller Regeln (Rekursrechte, Regeln der direkten Demokratie) mit Aussicht auf Erfolg zugunsten autoritativer Konfliktlösungen durch Mehrheitsentscheide oder Gerichte aktivieren könnten. In diesen Fällen werden die Basisressourcennutzer auf die Aktivierung ihrer eigentumsfähigen Ressourcen (Infrastruktur und Recht) verzichten und verhandelten lokalen Arrangements zustimmen, in denen sie sich verpflichten, auch im Terrain auf Veränderungen von Landschaftsleistungen beeinträchtigenden Basisressourcennutzungen zu verzichten.

Solche Lösungen können dann den inhaltlichen Anforderungen ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit entsprechen, wenn an den Verhandlungen alle (internen und externen) Akteure der für den Konflikt einschlägigen (landschaftsbezogenen) öffentlichen Politiken beteiligt werden (neben den Zielgruppen auch Politikbegünstigte und politisch-administrative Akteure), die die wichtigsten der wertgeschätzten Leistungen der betroffenen Landschaften beanspruchen. Diese Akteure vertreten die drei im vorliegenden Bericht unterschiedenen Gruppen funktionaler Leistungen von Landschaften (ästhetische, soziokulturelle und ökologische Landschaftsqualitäten).

Auch dann, wenn solche lokalen Arrangements inhaltlich den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, liegt nicht zwangsläufig eine auch künftige Konflikte im gleichen Sinne bewältigende Konfliktlösungsmechanik vor. Dies ist nur dann gegeben, wenn das individuell-konkrete lokale Arrangement für den gesamten (regionalen) Perimeter der betroffenen Landschaft geeignete formalisierte Regeln beinhaltet oder zu solchen führt. Liegen im lokalen Arrangement geeignete strukturelle und prozedurale Elemente dafür vor, kommt es zu einem Regimewandel. Dabei gewinnen die bis anhin komplexen Regime der Basisressourcen und das Regime der immateriellen Landschaftsressource selbst an Kohärenz, weshalb auch die Spannung zwischen diesen beiden Regimen abgebaut wird. In diesem Sinne kommt es zu einer Bewegung in Richtung integrierter regionaler Landschaftsregime.

Die für integrierte Landschaftsregime deshalb besonders wichtige institutionelle Ausgestaltung kann nach einem unitären oder nach einem dualen Modell erfolgen. Im ersten Fall werden die Basisressourcen- und die Landschaftsnutzungsrechte in eine Hand gelegt, sodass potenzielle Konflikte zwischen Beeinträchtigtoren landschaftsproduzierter Leistungen und diese wertschätzenden Nutzungsansprechern durch ein und dieselbe (juristische) Person gelöst werden können. Dieses Modell trägt die Gefahr einer nicht nachhaltigen, weil insbesondere externe Nutzungsansprecher ausschliessenden «Verclubgutung». Das duale Modell basiert auf der Schaffung neuer (öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher) Korporationen oder Stiftungen auf der Ebene des (meist überkommunalen) regionalen Perimeters der betroffenen Landschaft. Es verleiht den neugeschaffenen Organen die Berechtigung, im Interesse der Sicherung wertgeschätzter Landschaftsleistungen gegenüber den Basisressourcennutzern öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen zu verfügen oder mit diesen nutzungsbeschränkende Verträge abzuschliessen. Zu diesem Zweck verfügen die neugeschaffenen Einrichtungen über finanzielle Mittel, die aus Subventionen oder Mehrwertabschöpfungen stammen. Wichtige Anwendungsfälle dieser dualen institutionellen Ausgestaltung von Landschaftsregimen werden die Pärke sein.<sup>62</sup>

Umgekehrt zeigt die vorliegende Abhandlung mit aller Deutlichkeit, dass auch inhaltlich nachhaltig erscheinende lokale Arrangements, Mehrheitsentscheide oder Gerichtsentscheide, die nicht zu dem beschriebenen Regimewechsel, sondern zur Bestätigung der

---

<sup>62</sup> Siehe auch Kaufmann-Hayoz, Wicker (2005: 7–10) über regionale Landschaftsentwicklungskonzepte (R-LEK).

vorbestandenen Regime führen, die heutige nicht nachhaltige Entwicklung von Landschaften verstetigen. Praktisch bedeutet dies, dass dem ***institutional engineering***, das bei Verhandlungslösungen bekanntlich wichtiger ist als bei autoritativen Mehrheits- oder Gerichtsentscheiden, zukünftig eine weit grössere Bedeutung zuzumessen ist, als dies bisher der Fall war.



# Literaturliste

Aubin D. 2005. *L'eau en partage: activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse*. Thèse de doctorat présentée à la Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques. Louvain: Université catholique de Louvain.

Aubin, D., Nahrath, S., Varone, F. 2004. *Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation*. Cahier de l'IDHEAP 219/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Binswanger, H.C. 1998. Dominium und Patrimonium – Eigentumsrechte und -pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, in: Held, M., Nutzinger, H.G. (Hrsg.), *Eigentumsrechte verpflichten – Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*. Frankfurt: Campus. S. 126–142.

Bisang, K., Nahrath St., Thorens, A. 2001. *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage / Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870–2000)*. Working paper de l'IDHEAP 8/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bisang, K., Schenkel, W. 2002. *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Pfynwald (VS)*. Working paper de l'IDHEAP 13/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bord, M. 2006. *Propriété foncière et aménagement durable du territoire – Screening juridique*. Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bromley, D. 1997. Property regimes in environmental economics, in: Folmer, H. et al. (Hrsg.), *The international yearbook of environmental and resource economics 1997/1998: a survey of current issues*. Cheltenham: Edward Elgar.

BUWAL (Hrsg.) 1995. *Empfehlungen, Golf, Raumplanung – Landschaft – Umwelt*. Ausgabe 1995. Bern.

BUWAL und Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.) 1998. *Landschaftskonzept Schweiz*. Bern.

Dziedzicki, J.-M. 2001. *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : Quelle place pour les processus de médiation?* Thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et urbanisme. Tours: Université de Tours.

Europarat 2000. *European Landscape Convention*, adopted by the Committee of Ministers on 19th July 2000, Strasbourg.

Fietkau, H.-J., Weidner, H. 1998. *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin: Edition sigma.

Flückiger, A., Morand, Ch.-A., Tanquerel, T. 2000. *Quels sont les effets du droit de recours des organisations de protection de l'environnement?* Bern: OFEFP.

Gerber, J.-D. 2004a. *La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage*, Cahier de l'IDHEAP 215/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Gerber, J.-D. 2004b. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Baltschiederlertal*, Working paper de l'IDHEAP 9/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Gerber, J.-D. 2004c. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Aletsch-Riederalp-Bettmeralp*, Working paper de l'IDHEAP 10/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Gerber, J.-D. 2006. *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage – Une analyse comparée de trois cas alpins*. Série Écologie & Société, vol. 21. Zürich: Rüegger.

Girard, N., Knoepfel, P. 1997. *Cleuson-Dixence: Tout est bien qui finit bien?* Étude de cas de l'IDHEAP no 8. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

de Groot, R.S., Wilson, M.A., Boumans, R.M.J. 2002. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services, in: *Ecological Economics* 41: 393–408.

Hapka, R. 2005. *La propriété foncière au service de la protection de la nature et du paysage en Suisse – Les réserves naturelles de Pro Natura*. Mémoire de mastère de l'IDHEAP.

Hunziker, M., Buchecker, M., Mosler, H.J., Siegrist, D., Hurni, L., 2005. *Conflicting expectations and objectives regarding the development of Alpine landscapes: Psychological background, societal mechanisms and possible ways to a sustainable landscape development in the Alps and outside*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.

Kaufmann-Hayoz, R., Wicker, H.R. 2005. *Co-operation in landscape management. Institutional strategies at the communal and regional level*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.

Knoepfel, P. 2005. Einleitung: Definitionen, Fragestellung, Design und Hypothesen, in: Rodewald, Raimund, Knoepfel, Peter (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, Améli, Gerber, Jean-David, Corine, Mauch 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zürich: Rüegger. S. 9–42.

Knoepfel, P. 2005a. Konzept und Methode, in: Rodewald, R., Knoepfel, P. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, A., Gerber, J.-D., Mauch, C. 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zürich: Rüegger. S. 43–78.

Knoepfel, P. 2006. De la protection du paysage à la gestion des ressources paysagères, in: Varone, F. et Van der Gucht, D. (éds). *De la construction de paysages à sa protection: approches artistiques et scientifiques*. Bruxelles: La lettre volée. S. 153–17.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit Bisang, K., Mauch, C., Nah-rath, 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*. Série Écologie & Société, vol. 17. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens, A. 2003. *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion. Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*. Série Écologie & Société, vol. 19. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Série Analyse des politiques publiques, 2e édition. Zürich/Chur: Rüegger.

Knoepfel, P., Müller-Yersin, H., Pestalozzi, M. 2004. *Grundlagen zu Verhandlungsempfehlungen UVEK*, Fachbericht. Schriftenreihe Umwelt Nr. 365. Bern: Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

Knoepfel, P., Nahrath, S. 2002. Les régimes institutionnels pour la durabilité des ressources urbaines, *Vues sur la ville*, n°2 avril-mai 2002, Lausanne, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable: 3–5.

Knoepfel, P., Nahrath, S. 2005. *The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR)*, Cahier de l'IDHEAP 226/2005. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Knoepfel, P., Wey, B. 2006. *Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen – Bestandesanalyse im Hinblick auf die Erstellung eines Katasters öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen nach dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Geoinformation*. Working paper de l'IDHEAP 7/2006. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

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 52/1989. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

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).

Mauch, C. 2004. *Veränderung des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Der Fall Sent-Ramosch-Tschlin (GR)*. Working paper de l'IDHEAP 12/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Mauch, C., Reynard, E., Thorens, A. 2000. *Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870–2000)*, Working paper de l'IDHEAP 10/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Nahrath, S. 2000. *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870–2000)*, Working paper de l'IDHEAP 5/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Nahrath, S. 2003. *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse de doctorat, IDHEAP/Université de Lausanne.  
<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>

OECD 1999. *Cultivating rural amenities: an economic development perspective*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Rodewald, R., Knoepfel, P. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, A., Gerber, J.-D., Mauch, C. 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zürich: Rüegger.

Rüegg, E., Gerheuser, F., Koepfel, H.D. 2004. *How to turn Alpine Landscapes into an asset of development? Institutional prerequisites and conditions at the local and regional level*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.

Savary, J. 2007. *Mise en œuvre des politiques de la mobilité urbaine : analyse comparée de processus de régulation des usages des voies publiques et de l'air dans quatre villes suisses*. Thèse de doctorat, IDHEAP/Université de Lausanne.  
<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>

Schenkel, W., Bisang, K. 2002. *Wirkungen nationaler Ressourcenregimes auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Wald am Gurten (BE)*. Working paper de l'IDHEAP 12/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Schweizerischer Bundesrat 2002. *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002.

Simmen, H., Marti, M., Osterwald, S., Walter F. 2006. *Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert?* Zürich: vdf.

Staehelin-Witt, E., Saner, R., Wagner Pfeifer, B. 2006. *Verhandlungen bei Umweltkonflikten. Ökonomische, soziologische und rechtliche Aspekte des Verhandlungsansatzes im alpinen Raum*. Zürich: vdf.

Terribilini, S. 2001. *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris: L'Harmattan.

UVEK (Hrsg.) 2004. *Verhandlungsempfehlungen – Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen*. Bern.

Wälti, S. 2001. *Le fédéralisme d'exécution sous pression: la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

# Anhang 1

## Die Leistungen von alpinen Landschaften

---

### Landschaftsleistungen

---

#### 1) Ästhetische Landschaftsqualität

---

- Raum wahrgenommen als ...
- 1a) Träger von Erholungsfunktionen (inkl. Tourismus, Freizeit, Naturerlebnis)
  - 1b) Ort grösstmöglicher freier Zugänglichkeit
  - 1c) Lieferant von Geschichten und Heimatbildern
  - 1d) Ort ästhetischer Landschaftswahrnehmung
  - 1e) Träger von Wertschöpfungen (Werbung, Regionalmarketing, Tourismus)
  - 1f) Träger der Identität und Lieferant von Identifikationsstrukturen

#### 2) Soziokulturelle Landschaftsqualität

---

- Raum wahrgenommen als ...
- 2a) Ort der landwirtschaftlichen Nutzung
  - 2b) Ort der forstwirtschaftlichen Nutzung
  - 2c) Ort der Siedlungstätigkeit
  - 2d) Lieferant räumlicher Strukturierung der Mobilität und des Transportes
  - 2e) Träger der Kulturgeschichte und des baulichen Erbes
  - 2f) Ort der kulturellen Diversität
  - 2g) Ort der Zufriedenheit und des Wohlbefindens

#### 3) Ökologische Landschaftsqualität






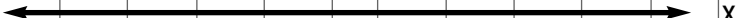
















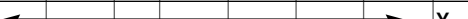

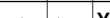
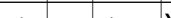



---








- Raum wahrgenommen als ...
- 3a) Lieferant grundlegender (a-)biotischer Raumfaktoren
  - 3b) Lieferant von vernetzten Naturvorrangflächen
  - 3c) Speicher genetischer Vielfalt (Biodiversität)
  - 3d) Regulierer des Wasserkreislaufes
  - 3e) Regulierer dynamischer Prozesse (Naturereignisse)
  - 3f) Regulierer der Populationsdynamik
  - 3g) Ort der Naturgeschichte und der Naturwissenschaft
- 

Quelle: nach Knoepfel 2005: 48–49; Gerber 2006: 69–71.

## Anhang 2

### Typologie von Landschaftskonflikten

Nr.	Beeinträchtiger						Beeinträchtigte					
	intern			extern			intern			extern		
	P	V	K	P	V	K	P	V	K	P	V	K
1.	X						X					
2.	X							X				
3.	X								X			
4.	X									X		
5.	X										X	
6.	X											X
7.		X					X					
8.		X						X				
9.		X							X			
10.		X								X		
11.		X									X	
12.		X										X
13.			X				X					
14.			X					X				
15.			X						X			
16.			X							X		
17.			X								X	
18.			X									X
19.				X			X					
20.				X				X				
21.				X					X			
22.				X						X		
23.				X							X	
24.				X								X
25.					X			X				
26.					X				X			
27.					X					X		
28.					X						X	
29.					X						X	

Nr.	Beeinträchtiger							Beeinträchtigte					
	intern			extern				intern			extern		
	P	V	K	P	V	K		P	V	K	P	V	K
30.					X								X
31.						X		X					
32.						X		X					
33.						X		X					
34.						X				X			
35.						X					X		
36.						X							X

Legende:

P: Landschaftsproduzenten

V: Landschaftsvermittler

K: Landschaftskonsumenten

## Anhang 3

### Die zehn Politikressourcen<sup>63</sup>

- **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 eine rechtliche Grundlage.<sup>64</sup> 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 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.

---

<sup>63</sup> Wörtlich übernommen aus Knoepfel et al. 2004: 62–64.

<sup>64</sup> Vgl. oben Kapitel 1, Abschnitt 2.



- 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 Betroffenengruppen, 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** besteht in den von einem Akteur besessenen Kommunikationsinstrumenten und Grundstücken aller Art (vom Büro, Bleistift über Overheadprojektoren bis zu Versammlungssälen, Telefonnetzen, Sendefrequenzen und Grundeigentum). 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 Nachdruck 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.

# **Institutional Landscape Regimes An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts**

Peter Knoepfel, Jean-David Gerber

Translation: Susan Cox



vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

# Table of contents

	<b>Table of contents</b>	<b>85</b>
	<b>Summary</b>	<b>87</b>
<b>1</b>	<b>Remit and Question to be Examined</b>	<b>91</b>
	Remit	91
	The question examined and conceptual analytical approaches used	92
<b>2</b>	<b>Landscape: an Immaterial Resource that Provides Valued Services</b>	<b>96</b>
	Definition	96
	Services provided by landscapes	97
<b>3</b>	<b>The Actors Involved in Landscape Conflicts</b>	<b>99</b>
	Category formation	99
	Conflict constellations	103
<b>4</b>	<b>Analytical Concept</b>	<b>106</b>
	Overview	106
	Local arrangements and regime change	108
<b>5</b>	<b>External Determinants of Conflict Resolution: the Pre-Existing Institutional Landscape and Resource Regimes</b>	<b>110</b>
	Institutional regime: definition	110
	Types of regimes	113
	The practical functioning of regimes	115
	The institutional regime of the basic resources (here: land and soil)	118
	The institutional regime for landscape	120
	On the relation between the basic resource institutional regimes and institutional landscape regimes (inter-resource relation)	126

<b>6</b>	<b>External Regime Determinants and Negotiation Processes – the Resource Use Rights of the Impairers and Impaired as Components of the Resource Portfolios of the Negotiating Actors</b>	<b>127</b>
	Basis: the policy actors' resources	127
	Portfolio of resources	129
	Activation of resources and renunciation of resource activation	131
<b>7</b>	<b>The Internal Determinants of Negotiation Processes</b>	<b>134</b>
<b>8</b>	<b>Negotiable and Non-Negotiable Objects of Dispute</b>	<b>137</b>
	Starting point	137
	Concrete objects of dispute	139
<b>9</b>	<b>From the Local Arrangement to the Transformation of the Regional Landscape and Basic Resource Regime</b>	<b>143</b>
	Substantive sustainability	143
	Institutional sustainability	144
<b>10</b>	<b>Conclusion</b>	<b>148</b>
	<b>Bibliography</b>	<b>150</b>
	<b>Annex</b>	<b>154</b>
	Annex 1: The services provided by alpine landscapes	154
	Annex 2: Typology of landscape conflicts	155
	Annex 3: The ten policy resources	157

# Summary

## Landscape conflict – what's it about?

A landscape conflict is not a conflict that concerns the use of water, soil, flora and fauna, but one that concerns the landscape itself. Despite this, landscape conflicts regularly involve situations in which – in the eyes of those who would like to keep «their» landscape intact – actors who have rights to the (basic) resources which characterize the landscape introduce unbalanced changes in use which have a negative effect on the look of the landscape. Conversely, actors specifically value the services provided by «their» resource landscape because they can be attributed to forms of management of the basic resources in question that are familiar to them – and which are often culturally determined.

## Landscape services that are valued and impart meaning

Landscapes clearly have the distinctive characteristic of being able to provide the observing «consumers» with socio-cultural, aesthetic and ecological services that are valued and impart meaning. Individual natural or cultural resources located in the landscape are not able to do this in themselves. Therefore, anyone who works in the area of landscape conflict must make a distinction between natural and cultural basic resources, the use actors who hold rights to them, the corresponding rules and the actors and rules that concern landscape use.

Landscape «comes into being» in the minds of the actors who value its service. It is an immaterial resource and is basically not used by the same actors using the basic resources. Therefore, these actors are also subject to different rules (institutional regimes) than those governing the basic resources which are material for the most part.

## Rights of use and claims to landscape services

Thus, landscape conflicts are conflicts concerning rights of use or claims to landscape services. The conflicts can involve different appraisals of landscape services by different groups of observers (rivalries) or they arise where users of basic resources implement imbalanced changes on the basis of their property and rights of use – for example to soil or water – which «destroy» landscape services that are valued by the observers.

This study examines the question as to the conditions under which observers who assert usage claims or even rights to landscape services can succeed through negotiation in preventing the owners of basic resources from impairing the landscape.

### **Actors ...**

The study does not deal with one or more landscape conflicts. Instead, it contains observations and considerations formulated on the basis of reports on such conflicts from a policy analysis perspective with a view to the practical implementation of a conflict resolution approach in the future. Such policy analyses deal first of all with the landscape consuming, producing and conveying actors. These can be divided into two groups: those actors who are impaired in their consumption of the landscape services they value, i.e. «the impaired», and those who impair landscape services, i.e. «the impairers». In certain circumstances, the two groups can overlap: thus, for example a hiker who enjoys the landscape can be both the «impaired» (e.g. by noise from aeroplanes flying over the landscape) and, by virtue of his or her sheer presence (as part of a large number of tourists), the «impairer» of the services enjoyed by local landscape consumers. As a landscape facilitator, the operator of a ropeway is often the impairer in terms of the local population's enjoyment of the landscape. If, however, «his» landscape is «destroyed» by other ropeways or highvoltage power lines, he too can become the impaired party.

### **... power and the rules of the game**

From the perspective of policy analysis, this «glass bead game» of the actors is shaped by institutional rules. These include all kinds of policies, i.e. private-law property and rights of use or the public-law rules governing democratic decision-making processes in constitutional states. Overall, these rules, which are relevant to a given landscape, can be divided into two categories: what is involved is the regulation of each of the relevant basic resources (e.g. water law, forest law, soil law etc.), on the one hand, and all of the rules that regulate the more or less sustainable development of the resource landscape, on the other. The study proves that those actors who possess legally well-protected property or rights of use based on the basic resource regime, usually also have the final say in landscape regimes. They enjoy important positions of political power in these regimes. These positions are based on the fact of having a stronger resource portfolio than that at the disposal of the often powerless landscape consumers or somewhat stronger landscape facilitators (tourist offices, holiday organizers, nature conservation organizations etc.).

### **Landscape facilitators as the factor that tips the scales**

Against this background, the next question that arises concerns the specific nature of the conditions that prompt the stronger party to relent. The study shows that the land-

scape facilitators can often be the factor that tips the scales. Local arrangements can be reached between the impairers and impaired if the landscape providers can plausibly threaten to bring about majority or court decisions that could fall in their favour. This is only the case if the rules of the game allow them to activate what are known as «policy resources that do not have the capacity to be owned» (e.g. political majority, law, organization and information). As a rule, this requires staying power.

### **Sustainable conflict resolution**

If such an arrangement is sustainable, it must not be valid on a merely selective basis or for a specific conflict constellation. It must be consolidated through the establishment of a new (formal) landscape regime which will also accommodate the resolution of future conflicts at the negotiating table. The report discusses two models suitable for this which can be observed in practice in Switzerland. These are the unitary and dual models. The first involves the acquisition by landscape consumers or their representatives of all property and use rights to the basic resources – as was done by the nature conservation organization Pro Natura in the case of the Aletsch forest. The aim of the dual model is to strengthen the rights of the landscape consumers within the landscape regime in such a way that they can also prevail over the property and rights of use of the basic resource users. Both the unitary and dual models create opportunities for the establishment of resource regimes that promote sustainability. Based on our general theory of resource regimes, we refer to these in the study as «integrated regimes».

### **No sustainability without *institutional engineering***

- 1 Whoever wishes to resolve landscape conflicts would do well to bid farewell to purely scientific landscape concepts which approach landscapes as systems of interacting natural resources. Landscapes are more than physical locations with trees, water courses, built structures, sounds and scents. Landscapes are immaterial resources based on valued aesthetic, sociocultural and ecological services which emerge through the interaction between observers and objects. These, in turn, result from the use of natural (material) and man-made resources. Conflicts arise when these services are altered in an imbalanced way as a result of changes in the use of basic resources.

Thus, conflict resolution must firstly identify the disputed landscape service in the view of the actors involved and match this perception to clearly identified actors within and outside the landscape areas. Landscape design consists in



developing and converting such estimations which go back to changes in use of basic material natural resources (water, soil, flora, fauna and air), man-made resources (built structures, infrastructure) and immaterial resources (local culture, images etc.). The institutional control of such processes necessitates the control of the behaviour of the basic resource users and the users of actual landscape services. This purpose is served by stabilizing rules allocating use claims to these two groups and impose use restrictions. Landscape management in the sense of sustainable landscape development necessitates a balanced distribution of such rights and obligations between the two groups. Therefore, landscape design that promotes conflict resolution is primarily an act of institutional engineering (*ingénierie institutionnelle, Institutionenaufbau und -umbau*).

- 2 Thus, landscape conflicts can only be resolved if the participating – public and private – actors agree on how the pre-existing property and rights of use and claims should be read. This «reading» requires a common frame of reference. The concept of institutional regimes which is presented in this report is suited to this purpose because it was developed expressly with a view to influencing the more or less sustainable use of resources.
- 3 Local arrangements found in individual cases, which can be described as socially, ecologically and economically sustainable due to a balanced consideration of the interests of all internal and external landscape users, do not, however, guarantee sustainable development. These are selective in nature and merely resolve an individual case as individual-concrete decisions. Thus local arrangements must contain institutional corpora of legislation which will also enable the resolution of future conflicts. Whether they are based on the unitary or dual model, these regulations must be institutionally robust enough – in the sense of integrated regimes – to make existing and/or newly registered landscape use claims effectively imposable against the contrary act of the basic resource users.
- 4 We recommend that the development of the future regional natural parks in Switzerland be availed of as an opportunity to establish such regimes which can promise sustainable development. This study, which contains numerous examples from landscape practice, ends with a plea for exactly this kind of new parks policy .

# 1 Remit and Question to be Examined

## Remit

The Steering Committee of Swiss National Research Programme NRP 48 on «Landscape and Habitats of the Alps» commissioned the authors of this report to compile an independent contribution with the subject «Aims and Instruments for the Design of Landscapes and Habitats: Negotiation Processes in the Area of Landscape Design» in the context of research focus III. According to the agreement, this contribution should:

- Conceptualize landscape as an *immaterial* resource, to which actors who use the landscape enjoy certain rights of use or have utilization claims which are more or less protected under procedural law (in contrast to geographical or scientific definitions of landscape);
- Record the significance of landscape regimes in *cases of conflict* because the strengths and weaknesses of the rights and obligations constituted in these regimes first came to light in such situations;
- Identify typical constellations of the *actors who use and impair landscape*, who usually feature in landscape conflicts and damage;
- Identify the *institutional framework conditions* that accommodate promising negotiated solutions to such conflicts; in the case of the latter, priority should be given to the corpora of legislation, on which the rights of use and claims are based («institutional regimes»), as an external determinant as opposed to the (internal) regulations which play a crucial role in the design of concrete negotiation processes.

In accordance with the aim of the entire National Research Programme, particular emphasis should be placed on the principles of *sustainable development*. The negotiated solutions to be achieved should not lead to just any kind of – e.g. one-sidedly economic or ecological – landscape development, but to sustainable landscape development (substantive sustainability). Solutions to individual cases, which are reached by means of negotiation (and not through authoritative decisions), i.e. «*local arrange-*

**ments**», should also be suitable for resolving subsequent similar landscape conflicts (institutional sustainability).

This gateway to a discussion of empirically observable landscape conflicts which can accommodate both theory and practice is a relatively narrow one. It obliges the authors to identify but disregard conflict resolutions which were probably not reached through the mutual agreement of the parties involved, but through authoritative court or majority-based decisions. This task also suggests not to estimate the realm of the negotiable from the outset as so negligible that it appears meaningless as compared with the realm of the non-negotiable.

## The question examined and conceptual analytical approaches used

Based on this, we interpret the remit of NFP 48 as providing answers to the following **four main questions**:

- 1 If landscapes are conceived as immaterial resources, they must provide actors who use the landscape with (valued) goods and services that differ from those provided by the natural resources (water, soil, biomass, air) and man-made resources (built structures, infrastructure, cultural goods etc.) located on and in their physical territories. Correspondingly, it must be possible to analytically dissociate the **resource landscape** from the aforementioned **resources constitutive of the landscape** (= basic resources). At the same time, there is no doubt that – at first sight at least – landscape rights of use are accessed through the rights of use to these basic resources. Thus, the question arises as to how this dissociation can be achieved theoretically and rendered concretely applicable to landscape use practice and the resolution of the associated conflicts.
- 2 If landscapes as resources produce valued goods and services, as is the case with other resources, it must be possible to identify theoretically and in situ use actors whose (more or less exclusive) **use claims are institutionally secured** (i.e. by recognized and longterm rules). In order to avoid the over-use or under-use of landscapes, these rules must regulate potential rivalries between homogeneous

and – in particular – heterogeneous use claims. Based on experience, this can be achieved by such rules entitling or obliging and/or excluding identifiable actor groups to/from specific uses of the resource. The questions that arise here are who are these actors who are entitled or obliged to use the landscape, whether they can be classified in categories and how do they acquire or secure «their» use claims or obligations.

- 3 If a «*mutually negotiated solution*» is understood as a solution on which two or more actors or actor groups ultimately see eye to eye, this solution must be of greater interest to each negotiating party than an (also possible) authoritative conflict resolution. The main disadvantage of such solutions is widely acknowledged as the uncertainties regarding the outcome of the process. These uncertainties are based on the fact that opponents have access to so-called policy resources which they can activate on the basis of recognized rules (= pre-existing institutional regimes governing landscapes and/or individual basic resources). The questions that arise here are to what extent the distribution of these policy resources is predetermined by or independent of the distribution of the aforementioned landscape rights of use constituted in these rules, and to what extent situations can be identified in which opponents will renounce the activation of a resource although the landscape regime guarantees them such landscape rights of use (which are possibly associated with the policy resources).
- 4 What are the substantive and institutional conditions under which it is possible to ensure that such negotiated solutions («local arrangements») are sustainable in both senses, i.e. in that they actually guarantee ecologically, socially and economically sustainable future development and also enable the mutual resolution of subsequent landscape conflicts of a similar nature?

There is no doubt that many potentially productive analytical concepts could be applied in responding to these four questions. Based on our professional background, in this study we use the following *six* concepts which are indebted to a *policy analysis* approach which has been augmented by a contribution from *resource economics*:

- An action and resource-oriented *definition of landscapes* (used inter alia in Knoepfel 2005 and Gerber 2006: 64–68); this definition is adopted in this report in a largely unmodified form;

- A typology of groups of **actors who produce, convey and consume landscapes** and the institutional rules on which their rights of use or claims are based; this typology is adopted in a largely unmodified form from Gerber (2006: 202–208);
- The concept of **«institutional regime for landscapes»**, which also defines the **«external»** conditions necessary for the success of negotiated solutions. In accordance with our remit, this concept is adopted from our earlier work (Knoepfel 2005; Gerber 2006: 129–195) and – recently – coupled with the institutional regimes for basic resources (in particular soil);
- The rules for the successful design of negotiation processes for landscape conflicts (= **«internal negotiation conditions»**). These rules are adopted in an unmodified and strongly summarized form from the **«Verhandlungsempfehlungen – Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen»** («Recommendations for Negotiation – Recommendations for Negotiation relating to Procedures under the Right of Collective Appeal») which was compiled with our involvement by the Federal Department for Environment, Transport, Energy and Communications (UVEK 2004);
- A policy-analytical definition of the negotiating power of the participating actors in the form of **policy resources** («portfolio of resources») held or not held by such actors. This concept is used in policy analysis and is adopted here in a largely unmodified form from an earlier publication (Knoepfel et al. 2005);
- The **combination of the institutional regime approach with that of policy resources** which is attempted for the first time in this report. This new conceptual set piece is adopted in part from Aubin (2005). It was also used in a doctoral thesis compiled at the IDHEAP (Savary 2007), provides the basis for the originality of this report and fills the real gap in research.

The above-mentioned analytical concepts are connected successively (and, where possible, in a shortened form<sup>1</sup>) in a way that enables them to provide a step-by-step response to the four questions posed at the outset.

---

<sup>1</sup> And reproduced in part in annexes.

## 2 Landscape: an Immaterial Resource that Provides Valued Services

### Definition

We do not start from the definition of the landscape used in current Swiss landscape policy. The latter defines landscape as comprising «the entire space within and outside settlements. It is the sum of the past and of the future emerged through the natural factors like underground, soil, water, air, light, climate, flora and fauna in interaction with cultural, social and economic factors» (BUWAL und Bundesamt für Raumplanung, Landschaftskonzept Schweiz 1998/SAEFL and Federal Office for Spatial Development, Swiss Landscape Concept 1998). In reality, this definition describes the material and immaterial substrate of landscape, but not landscapes as such. Thus, we follow the definition of landscape used in the European Landscape Convention which consistently views landscape as an immaterial resource when suggesting that «landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors» (Council of Europe 2000).

However, this definition is still not sufficiently operationalized. In particular, it does not enable the qualification of the «extra» dimension provided by the resource landscape as compared with the basic resources of soil, water, flora and fauna or non material resources such as cultural goods and memory. A definition suitable for use in a political science context must be formulated on an *actor- and action-oriented* basis. The following analysis is based on the assumption of the specific character of landscape which is referred to implicitly or explicitly in most of the available definitions and consists in establishing interaction that imparts meaning between aspects of the particularly characteristic goods and services of locatable basic resources perceived by the observing actors. This generates a value for the observers (subsequently: consumers) which comprises a meaning-imparting, temporal, spatial, mental and emotional orientation aid which people value as a benefit. We refer to *landscape services* which collectively produced and perceived landscapes «provide» (Knoepfel 2006; Gerber 2004 a, b, c).

Viewed in this way, landscape as a resource is an indivisible entity. It has the capacity, however, to provide divisible services that can compete with each other (Kaufmann-Hayoz, Wicker 2005: 4). Such rivalries are the cumulative outcome of regulated or non-

regulated uses of the basic resources found in the corresponding area. If such uses undergo an abrupt change due to the exercise of the legally-based or *de-facto*-based power of individual actors, important landscape services are impaired from the perspective of the actors with a claim to these uses. For the latter, the landscape «disappears», they «lose orientation» and refer to the «destruction of the landscape». What they mean by this is that the resource as a whole has lost its special characteristic and capacity to provide them with the necessary orientation and/or – basically – consumption services.

In conceptual terms, we consider these services as fundamentally equal in status. They are claimed, «possessed», kept, availed of and used by individuals, the state, groups and by everyone (Bromley 1997: 5). If the use of one service eliminates the possibility of using another, according to the resource-economics approach which can be plausibly applied to landscapes, the general performance capacity of the landscape resource in question may also be affected. These landscape services tie in with particularly highly valued configurations of specific forms of the basic resources soil, water, air, biomass, forest as well as cultural goods etc. which are located on the territory of a given landscape.

## Services provided by landscapes

Annex 1 contains the list of landscape services<sup>2</sup> used in our studies<sup>3</sup>. These consist of the perceptions of a space based on three main functions of landscapes («aesthetic, socio-cultural and ecological landscape qualities» which result from corresponding uses of the basic resources). In addition to local farmers and foresters, the users of basic resources include hikers (who use the resource soil), road users (who use the resource road space), air vehicle users (who use the basic resource air), musicians and ropeway operators, tourist operators, painters and photographers (who use the basic resources cultural goods and soil). However, the valued landscape services resulting from these basic resources are not primarily used by these actors, but by actors who use the landscape.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> See also OECD (1999) and de Groot et al. (2002).

<sup>3</sup> Knoepfel 2005: 48–49; Gerber 2006: 69–71.

<sup>4</sup> Dual roles are common here, see chapter 3 below.



The – immaterial – resource landscape is dissociated from the basic resources located in the corresponding area through the mere fact that the landscape-characteristic services provided by the resource landscape are viewed as a resultant of individual activities of the users of these basic resources. The latter do not use the landscape, but the basic resources; these also include immaterial resources (cultural goods, history, language etc.), which determine these use activities on a region-specific basis and lend them «tradition».

### 3 The Actors Involved in Landscape Conflicts

#### Category formation

We define *landscape conflicts* as disputes between the actors who use basic resources and those persons who value and claim the resulting services in terms of specific landscape uses. These groups can be subdivided into the following (in part overlapping) *actor categories*:

- *The impairers*<sup>5</sup> – *the impaired*<sup>6</sup>: According to our definition, landscape conflicts arise when a group of persons who have a claim to landscape uses feel impaired in their consumption of the landscape services to which they lay claim (i.e. the «impaired»). This impairment arises from the fact that these services are at risk of losing their valued characteristics. Thus, for example, a view of a mountain peak which defines the character of a given landscape and is valued by many village inhabitants is obstructed by the construction of a tall building, or, to the dismay of many visitors and locals, the felling of standard fruit trees on prominent village meadows alters the familiar look of a village which changes with the seasons. Long-established alpinists feel that «their» relationship to «their» Baltschieder valley has been impaired as a result of supposedly «degrading» i.e. distorted photographs of the valley produced by a photographer. Similar disturbances to the customary landscape services provided by this remote and quiet mountain valley can also arise as a result of aeroplanes flying over it and the visit of large numbers of tourists. In such cases, those who enjoyed the (previous) tranquillity here, i.e. the «impaired», view e.g. Air Zermatt as the «impairer» (Gerber 2004b). In all such cases, the impairers are the users of the basic resources (i.e. the owners of buildings as the users of soil, tourists as users of paths, photographers as users of cultural goods, travel agencies as users of information, airlines as users of air etc.). Based on this – realistic – grouping, the «impaired» are those who do not primarily make a claim to basic resources, but claim the right to use the landscape.

---

<sup>5</sup> More precisely: users of basic resources who impair landscape uses.

<sup>6</sup> More precisely: landscape users impaired by modified basic resource uses.

- **Producers – providers – consumers:** At first glance, this categorization which has been adopted from other resource uses may appear excessively profane and commercial in its orientation. However, it captures the reality of landscape conflict particularly well. For landscapes are the – immaterial – **product** of actors, who through their active intervention or non-intervention in the reproductive processes of natural or cultural resources generate (produce) the material and immaterial bases (substrate) of landscape services valued by the consumers. However, in this case, the «consumer» is more significantly involved in the «production» process than is the case in normal producer-consumer relations. The – immaterial – services of landscapes only «emerge» as a result of being valued by the observing consumers.<sup>7</sup> It is not possible for landscape services to emerge or endure without the «observational work» of these consumers.<sup>8</sup> This observation is based on the assumption that there are no «untouched landscapes» in our latitudes and that the «accessing of untouched landscapes», which enables their enjoyment in the first place, is also an act of basic resource use (i.e. soil, water or air) (Rüegg et al. 2004: 2).

The term **landscape consumption** is also entirely appropriate if it is understood to refer to enjoyable and valued observation which is in turn understood not as a one-way process, but again as the «entering into interaction» of the observer with the valued services provided by landscapes. Moreover, terms like landscape producer and consumer correctly refer to the fact that valued and consumed services must be regenerated constantly. Based on our actor and hence necessarily anthropocentric landscape concept, «abandoned landscapes» in which «nothing happens» and which are not visited by anyone cannot be defined as immaterial resources. Therefore, they can not be the object of landscape conflicts.

The profession of **landscape facilitator** is almost as old as that of the landscape consumer. Wherever – economically speaking – a valuation and hence demand arises, actors will emerge who bundle the supply. As a rule, these are not the landscape producers themselves because, despite their objective

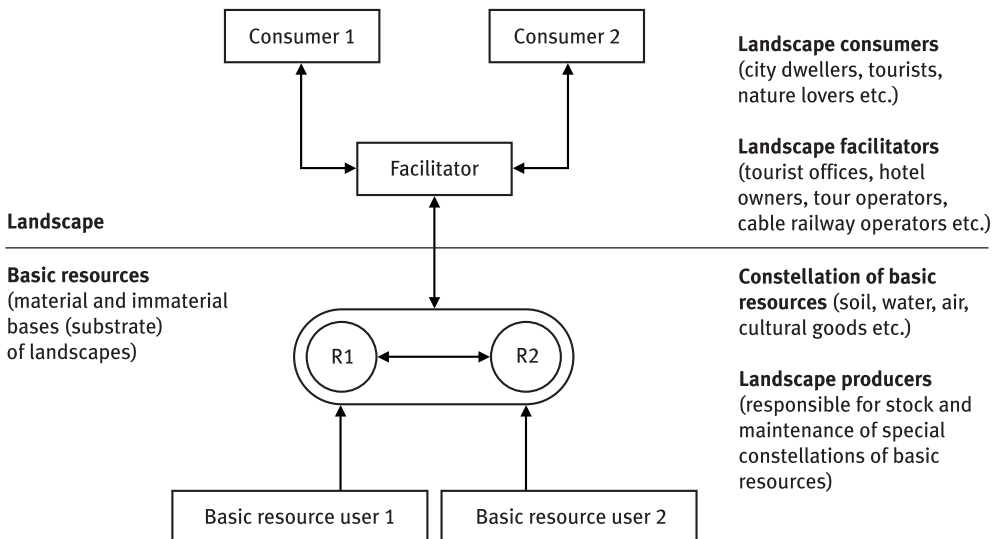
---

<sup>7</sup> This is also – theoretically – applicable to other producer-consumer relations; non-valued products are «worthless» in the economic sense as they lack the character of an economic good.

<sup>8</sup> Despite this – necessary – co-productive role of the consumer (as observer), we use the term «landscape producer» and its counterpart «landscape consumer» in the following analysis.

function as landscape generators, their interest does not lie in the use of the landscape, but in the use of the basic resources. A farmer will produce fruit with or without standard trees; it is basically irrelevant to him whether the outcome is positive or negative in landscape terms if he does not also view himself as a landscape consumer. As opposed to this, the intention of (economically, scientifically, culturally interested) landscape facilitators is to make the services sought by landscape consumers accessible to them through their actions. Thus, this category includes tourist offices and information centers, modes of transport, holiday organizers, Alpine clubs, nature conservation organizations etc. and also the producers of hiking maps and tourist guides (e.g. Michelin guides, Routard guides, Baedeker etc.). They «describe» the landscape by means of language or images. They use poets, photographers and cartographers to make landscapes appealing to landscape consumers.

**Figure 1:** Landscape producers, facilitators and consumers. Source: Gerber 2006: 204.






As mentioned at the outset, in reality the groups *formed by these three categories overlap*. Thus, the aforementioned farmer can have a negative effect on (external and/or internal) landscape consumers by clearing standard trees; however, it is also possible that because he values the appearance of his village and the floral display of his farm as a landscape consumer, he will well shy at such an action. Similarly, the landscape facilitator can also be a landscape producer if he builds roads and ropeways in the (supposed or actual) interest of foreign tourists. In doing this he aims to enable the latter to enjoy the landscape, however they cannot (can no longer) appreciate it because they perceive such structures as the «disfigurement of the landscape» and he loses market share as a result. All leisure seekers are aware that even basic resource users can stand in the way and block the view of other consumers as hikers and landscape consumers.

- *Internal (autochthonous) and external (allochthonous) actors*: Under the condition of increasing mobility, freedom of movement and establishment have led streams of visitors to ostensibly important landscapes (and away from ostensibly unimportant landscapes). These are particularly significant during holiday periods. Small mountain villages can become «mountain cities» overnight; seaside and lakeside resorts which only have a few hundred inhabitants out of season, become small cities during the summer months whose landscapes are used mainly by outsiders. As we know, these two groups do not always share the same opinion in respect to the landscape services valued by them (Hunziker et al. 2005: 4, Simmen et al. 2006). Moreover, visitors assume a characteristic double role in that they are simultaneously users of basic resources, e.g. road space, soil (who infringe on others) and consumers of landscapes (which have been impaired by other visitors). This *double role* is an important cause of landscape conflicts.

## Conflict constellations

Despite these overlaps, analytically it makes sense to identify a total of 36 possible basic conflict constellations on the basis of these three categories as shown in Table 1 (Full table provided in Annex 2).

**Table 1: Typology of landscape conflicts**

No	Impairer							Impaired					
	intern			external				intern			external		
	P	V	C	P	V	C		P	V	C	P	V	C
1.	X							X					
2.	X								X				
3.	X									X			
etc. to 36													

Caption: P: Landscape producer / V: Landscape facilitator / C: Landscape consumer

Of these 36 possible conflict constellations which probably also occur in practice, in our view the following six are particularly acute:

- **Internal producers as the impairers versus internal consumers as the impaired (3):** Conceivable cases here include, for example, conflicts between local promoters of sports complexes, road structures or ropeways, (often with the support of the tourism sector as an internal landscape facilitator) whose projects disturb residents in their consumption of the landscape who have the capacity to be mobilized. The starting point of this kind of conflict is located in the planning authorization process. Another type of conflict, which also belongs to this group and is legally far more difficult, is the conflict which arises between local photographers, painters or landscape artists who cause offence to local residents and their perception of the landscape with their «false» images of the landscape.

- ***Internal landscape facilitators as the impairers versus internal or external landscape consumers as the impaired (9 and 12)***: This constellation, which is very similar to the first one described above, arises when universally valued landscape services are threatened by excessive mass tourism. The starting point of such conflicts are planning authorization processes for new ropeways or extensions to existing ones, swimming pool complexes etc. or changes in land-use planning which propose the significant expansion of development zones. The opponents of such complexes can also include – rival – local landscape facilitators (other ropeway operators) and these often introduce not only ecological, but also economic (lack of viability) and social (pressurizing local population to leave the area) arguments into the field.
  
- ***Internal producers as the impairers versus external consumers as the impaired (6)***: This is a truly classical situation in terms of landscape conflicts in which «urban dwellers» complain about ostensibly excessive construction activity in «their» holiday locations. This construction activity need not necessarily have a tourism function, it can also have forestry, agricultural or energy policy objectives (e.g. wind mills<sup>9</sup>). Similar situations arise when farmers abandon traditional cultivation methods (e.g. terrace cultivation: case of Sent-Ramosch-Tschlin; Mauch 2004).
  
- ***External producers as the impairers versus internal (or external) consumers as the impaired (21; 24)***: this type of landscape conflict, which was/is very common both in the past and in the present, is played out between all kinds of operators of state infrastructure (roads, railway lines, high voltage power lines, military shooting ranges) from the superior polity (canton, federal authorities) and the local or regional population which as a result of the former's activities feels itself robbed of its landscape and does not see why it (and not others) should bear a burden in the future from which it will not benefit. In the case of such conflicts, the local population is sometimes supported by (external) landscape protection organizations (24). Examples of such conflicts have taken place in Sent-Ramosch-Tschlin (high-voltage power line; Mauch 2004), the Bolle di Magadino (Wälti 2001: 211 ff.), Cleuson-Dixence

---

<sup>9</sup> Decision of the Federal Supreme Court of 31 August 2006.

(Girard, Knoepfel 1997), Gemmi (Knoepfel, Zimmermann 1989) and Pfywald (Bisang, Schenkel 2002).

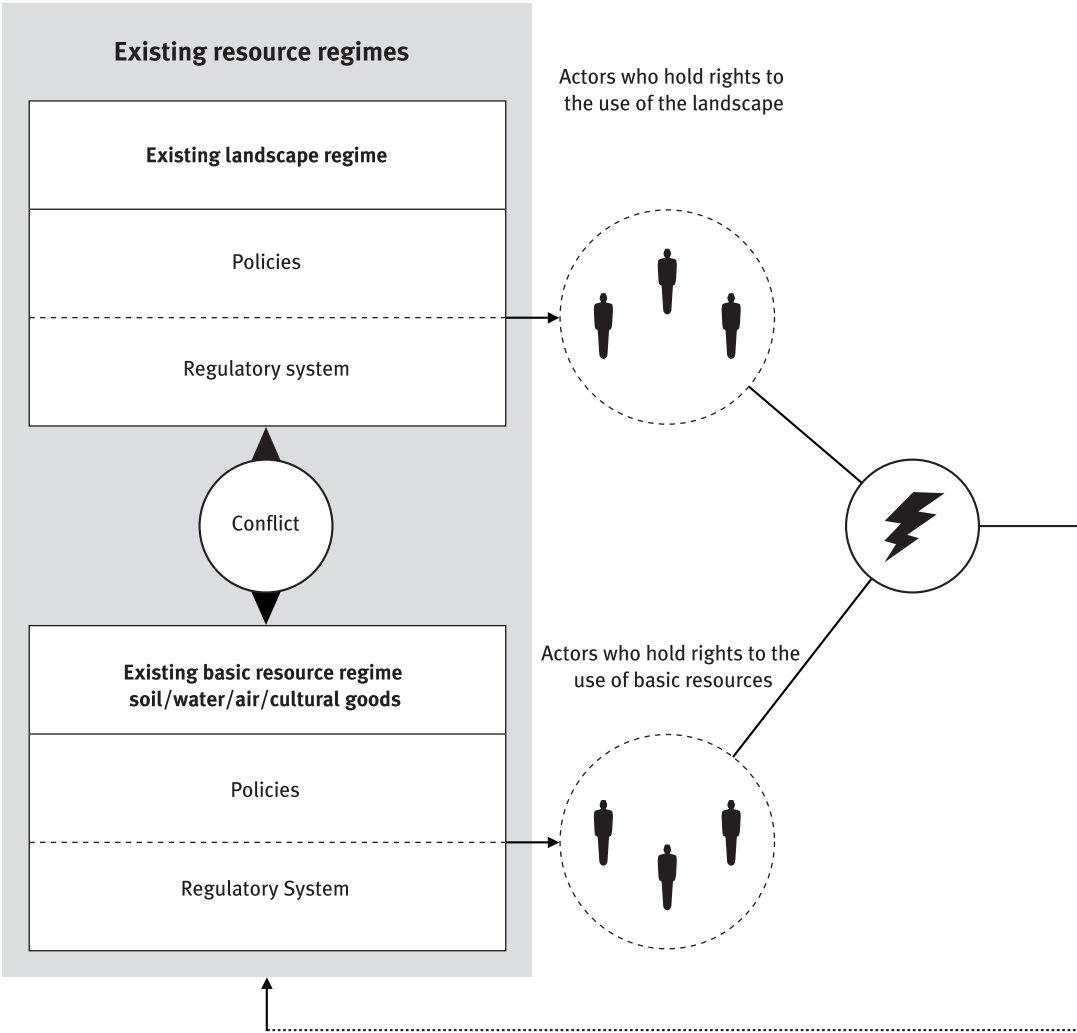
- ***External landscape facilitators as the impairer versus internal landscape consumers as the impaired (27)***: This conflict constellation (which is similar to the first group mentioned) is probably a more recent phenomenon. It involves the struggle of local landscape protectors against the increasing marketing of «their» landscape by travel agencies and tourism companies etc. which are based outside of the landscape area and do not pay tax on their income in the affected villages. If the agency (and corresponding financial transaction) take place electronically, facilitators are often difficult to trace (Münstertal case; Rodewald et al. 2005: 276-314). Other examples are conflicts between pedestrians and mountain bikers or dog owners who use the landscape. In the opposite case, in which a landscape facilitator withdraws a (possibly previously praised) destination or consciously advises against it, the impaired are in a difficult legal situation (in this case not in relation to their landscape use claims, but in their activities involving the use of basic resources) as the perpetrator is often virtually impossible to pin down.
- ***External consumers as the impairer versus external consumers as the impaired (36)***: Such conflicts arise during peak tourist seasons when tourists are so numerous that they are literally falling over each other. In this case, some urban dwellers see themselves as impaired in their landscape use claims when instead of an unimpeded view of a particularly valued landscape all they get to see is other urban dwellers («landscape civil war»). It is not uncommon for them to lash out at the travel agents who are identified as responsible for this state of affairs as in their brochures they «guarantee» the urban dwellers peace, relaxation and the unimpeded enjoyment of the landscape.



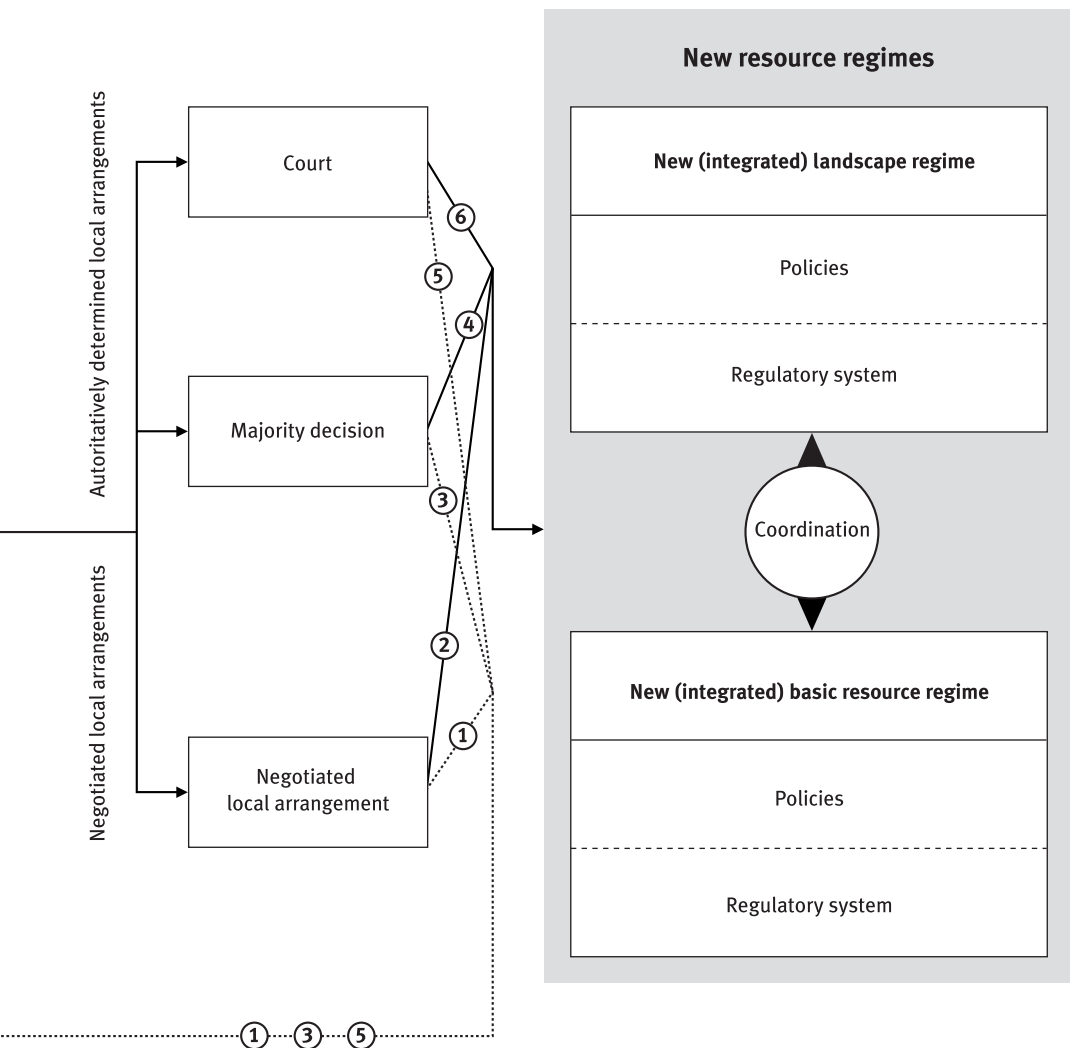
# 4 Analytical Concept

## Overview

Figure 2 shows the analytical concept used in the identification of successful negotiated solutions (= local arrangements) with a resulting development in the direction of an «integrated» regime.



**Figure 2: Analytical concept: Successful negotiated solutions (local arrangements) with the consequences of stronger regime integration.** Caption: (1) Breakdown of negotiations with upholding of existing regime; (2) Negotiation with new regime (integrated regime); (3) Majority resolution: individual solution with upholding of existing regime; (4) Majority resolution with new regime (general solution); (5) Court order: individual solution with upholding of existing regime; (6) Court order: general solution with new regime.



## Local arrangements and regime change

We define a «Local Arrangement – LA» (Aubin 2005) – as the ***resolution of a given case of conflict by mutual agreement or authoritative ruling***. This kind of arrangement is specific to the individual case: It is exclusively applicable to the given conflict and, therefore, to the landscape service(s) described as being impaired. Such arrangements only formally involve the temporally and locally defined natural or legal entities involved in the conflict. A local arrangement can take the form of a contractual agreement<sup>10</sup>, an administrative or private law court order or a resolution of the competent body of a public corporation (municipal council, municipal sovereign). We define the two latter types of local arrangements as authoritative arrangements which, in accordance with the issue being examined here, do not come under our remit. Finally, cantonal or municipal use and local master plans (*Gestaltungspläne*) can also be the object of local arrangements or agreements in the context of land improvement processes (mutually agreed solutions or authoritative decisions). The participating actors can be internal or external actors; in terms of local arrangements, they sometimes need to be organized in the form of legal entities (e.g. as associations, see case of Gurten; Schenkel, Bisang 2002). Depending on cantonal practice, public law arrangements may be «noted» in the land register (ZGB Art. 962)<sup>11</sup>.

Local arrangements can be of limited or unlimited duration. Even if they are unlimited in duration, they are precarious because they can be challenged at any time, in particular by non-involved third parties. In many cases, they do not have suitable procedural rules which would urgently require, for example, the consideration of current or future third-party interests. This is because they are based on existing institutional landscape and basic resource regimes which can be described as complex regimes. Although these regimes incorporate a multitude of regulations for services actually provided by the landscape involved (high extent), they do not take any institutional or substantial precautions which would necessarily coordinate the claiming of these landscape services by different target groups (see chapter 5 below). Thus, in the following we will attempt to examine the conditions under which such arrangements can contribute to changing

---

<sup>10</sup> For example, in the form of a waiver on construction or change of plans for construction measures, a waiver on the publication of advertising for the affected landscape or the regulation of visitor numbers (which may be noted in the land register for one or more plots belonging to the impairer).

<sup>11</sup> Swiss Civil Code of 10 December 1907 (Schweizerisches Zivilgesetzbuch/ZGB, SR 210).

the existing regimes in such a way that they constitute an opportunity for the establishment of such coordination requirements and therefore create new regimes. As Figure 2 shows, negotiated and authoritative arrangements can basically give rise to such a regime change (arrows no 2, 4 and 6). In chapter 9 we show that the opportunity for such a regime change is all the greater if a number of impairing and impaired actor groups are involved. In the opposite case (arrows 1, 3 and 5), (authoritative and negotiated) arrangements merely confirm the existing (complex) landscape and basic resource regimes which is why they do not make any contribution to sustainable development. In our view, complex regimes do not have the capacity to do this (see chapter 5).

## 5 External Determinants of Conflict Resolution: the Pre-Existing Institutional Landscape and Resource Regimes

### Institutional regime: definition

We apply here word for word the – summary – definition of the concept «institutional regime» which we developed for the natural resources. This definition features in the study on landscape regimes (Rodewald et al. 2005: 12 ff.).

#### The concept of institutional regimes (IR)

Institutional regimes consist [...], on one hand, of the property-rights basic order (= regulatory system), which defines certain rights of disposal and use to the stock, yield or (individual) goods and services of a resource and assigns them to entitled individuals, groups or public bodies or defines them as collective goods (*res communes*<sup>12</sup>). To these are added as a second definitional component, resource or activity-specific protection or use policies which assign to or impose on the legal entities constituted by the property order or target groups newly defined by these policies themselves certain rights of use, protection obligations or use restrictions. The purpose of these is to conserve the reproductive capacity of the resource stock, to guarantee the output of this reproduction for a certain (usually economic) activity and/or to limit or distribute in a different way the total volume of the goods and services extracted in accordance with certain political objectives (Knoepfel et al. 2001a: 35 ff.).

In practice, the institutional regimes of natural resources can be characterized using the four following features:

- **Regional perimeter.** This is determined geographically by the physical flows of goods and services between a resource stock and the appropriating, producing or consuming actors. [...] This perimeter forms the living and action space of the main resource users.<sup>13</sup> However, in many cases, this geographical determinant is relativized, modified or even replaced by a societal or political con-

---

<sup>12</sup> In the sense of «open access» resources.

<sup>13</sup> Producers and, sometimes also, end users.

struct. Thus, at a time when the Swiss central plateau is almost entirely developed and built on, in many cases it is impossible to find socio-geographic reasons for municipal, regional and cantonal boundaries (resource soil). The situation with regard to apparent forest and water-body perimeters which are not defined by geomorphologic features but merely by changing naming is similar.

- The existence of explicit **regulations** for individual or all **goods and services** provided by a resource, for which local use rivalries can occur.<sup>14</sup> These regulations are valid for the entire resource and hence regionally effective. Such rivalries and the corresponding regulations are only of significance for the stock of the entire resource if their resolution requires the modification of other uses of the same resource within the same perimeter. [...] Conversely, in practice, real rivalries cannot be resolved through the extension *ad libitum* of the resource perimeter by the regulations. The shifting of perimeters often creates new rivalries involving (other) newly tapped resources. With landscapes, it is necessary to make a distinction between use rivalries between the services provided by landscapes and use rivalries between goods and services provided by the basic resources located in and on their territories (soil, water, forest etc.). The latter are only relevant to the landscape if they also impair the components of such basic resources which lend the landscape in question its distinctive character, on whose interaction the landscape services are based.

The existence of acute rivalries is no guarantee of the empirical existence of a regime. This is applicable even if the national legislation requires the development of such a regime. Conversely, the non-existence of conflictual rivalries can be indicative of the satisfactory functioning of a regime that actually exists.

- The existence of empirically observable **implementation activities** on the part of political-administrative actors from the programmes of public protection and use policies vis à vis identifiable target groups. These mostly take the form of action plans and concrete policy outputs (authorizations, concessions,

---

<sup>14</sup> These can be federal, cantonal and (inter)municipal regulations that are actually implemented.

use restrictions) which relate to one and the same resource. Such policy implementation activities are aimed at triggering changes in behaviour based on specific protection or use objectives. In doing this they often also redefine in terms of content and/or volume the property, disposal and use rights of the actors who hold rights to the regulated goods and services of the resource according to the basic property rights order. This occurs by virtue of the fact that the responsible administrative actors within the resource perimeter – selectively or generally –

- acquire property titles themselves so as to make a different use of the goods and services involved or to transfer these to other actors (sale or formal expropriation);<sup>15</sup>
- qualitatively or quantitatively modify rights of disposal in the interest of the aims of protection and use policies (material expropriation with compensation due to significant restrictions in the scope for action of the existing users; example: backzoning of land suitable for development for the purpose of landscape protection);
- marginally restrict such rights in the interest of protection and use policies without becoming compensable as a result (example: revision of zone planning);
- provide more precise definitions of property, disposal and use rights in the interest of conflict-free relations among the beneficiaries using the resources of private law (without necessarily restricting the action scope of authorized users significantly; example: definition of boundary distances in the cantonal introductory acts to the civil law).

The reduction of rivalry-based conflict aimed at here occurs either through the clarification or modification of the rights enshrined in the basic property rights order («regulatory system») and/or through the parallel introduction of new regulations for certain goods and services in the context of

---

<sup>15</sup> Example: acquisition of a plot with significant landscape value in order to prevent development.

the relevant policies. The IR approach is based on the two interacting components of «policy design»<sup>16</sup> and «regulatory system» (= basic property rights order), which present themselves very clearly in empirical situations.

- The existence of identifiable associations of actors around the relevant (rival or formerly rival) goods and services. They usually include the two coalitions of the holders of use rights and those who do not hold any use rights (Knoepfel et al. 2003).

## Types of regimes

The following four regime types were already used in the first part of the project (Knoepfel et al. 2001a) for the screening of the federal law determinants of the institutional regimes for the resources soil, water, forest, air and landscape and for the definition of the last major changes of these regimes, i.e.:

- **No regime:** There are no property rights provisions or policies governing the currently conceivable stock, annual harvest and most of the goods and services produced by the resource.
- **Simple regime:** One and the same basic property rights order exists for the currently conceivable stock, harvest and some (few) of the goods and services produced by the resource; policies are also largely lacking. A situation in which only very few of the goods and services are regulated by property rights and/or policy is also classified as a simple regime.
- **Complex regime:** A relatively differentiated regulatory system exists for one and the same resource (different property titles, disposal and use rights to the stock or goods and service or for the latter only) and/or the latter are regulated (for example, per area of activity) by a multitude of sectoral policies which exist side by side and largely uncoordinated, in particular on the level of the

---

<sup>16</sup> In this report we no longer use the dazzling term «policy design» and replace simply with «policy».



relevant policy design<sup>16</sup>, the related (more or less centralized) actor arrangements and the policy outputs.

- **Integrated regime:** Such regimes – which, according to the central research hypothesis of the analytical concept of institutional resource regimes, are ideal in terms of sustainability – are characterized by the high extent of the goods and services covered, by a coherent regulatory system, by strong inter-policy coordination on the level of policies and by a high level of compatibility between the policy designs<sup>16</sup> and regulatory system. This high level of coherence is strongly influenced by the intensive coordination of the participating actors.

These four regime types can be expressed on the basis of their varying extent (number of goods and services involved and modality of their connection) and their coherence (coordination of the actors by means of the rules enshrined in the policy design<sup>16</sup>, in the regulatory system and for the interactive relation between these two regime components) in the form of a four-field matrix (Figure 3).

Figure 3: IR types

		Coherence (actor coordination)	
		low	high
Extent («Ausmass», «étendu») of the goods and services involved	small	no regime	simple regime
	large	complex regime	integrated regime

The dimension of regime **extent** («number of goods and services involved»), which is used in the analysis of the both regulatory system and policy design, has proven highly robust. However, when it comes to the precise determination of the **coherence** of regimes, **actors must be more strongly weighted**. Contrary to our original assumption, an institutional regime should not be considered as coherent if its policy design<sup>16</sup> is inherently coherent on the basis of its causal and intervention hypotheses. Coherence also requires that the identified target groups coincide with the subjects identified in the regulatory system as holding use or disposal rights (on the level of owners, holders of

use rights and end consumers) or, if they remain unidentified, are strongly coordinated with each other through effective mechanisms. This condition is fulfilled by simple and integrated regimes which, however, differ significantly in terms of their extent (Knoepfel, Kissling-Näf, Varone 2002: 2–4).

## The practical functioning of regimes

Our analytical concept dissociates the institutional regime of landscapes from that of the basic resources. In the case of landscape conflicts, this analytical operation makes it possible to consider in parallel the regimes which are significant in terms of the position of the impairers (basic resource regimes) and the impaired (landscape regimes) as «external determinants». This operation – which is undertaken for the first time here – makes it possible to highlight incoherencies between these two regimes. For reasons of space these two regimes are presented below in a very schematic form. More detailed accounts can be found in Nahrath (2003) (soil), Mauch, Reynard, Thorens (2000) (water), Bisang, Nahrath, Thorens (2001) (forest) and Gerber (2006) (landscape). We do not provide any detailed information on the resource of cultural goods, in which the right to intellectual property features among the property rights and the relevant policies include cultural, linguistic, advertising, labelling, educational and school policies which create or restrict this right. The actors mainly affected by this as potential impairers are landscape producers, who use basic resources (e.g. painters, poets, musicians, photographers), and landscape facilitators while the potentially impaired group are the landscape-using consumers.

**Figure 4:** The Natural Resource Institutional Regime (NRIR). Caption: (1) Incentive regulations with no effect on property rights; (2) Regulations with effects on property and/or use rights or claims; (3) Regulation through the definition of property and/or use rights or claims (ZGB, OR); (4) Regulation through the definition of the structure and distribution of property titles, rights of use or claims. Regulation modalities (2) and (3) result in a concretization and/or limitation of property or rights of use or claims in the sense of public law property restrictions<sup>17</sup>. Source: Nahrath 2003: 48; Knoepfel, Nahrath 2002: 4; Knoepfel, Nahrath 2005: 45.

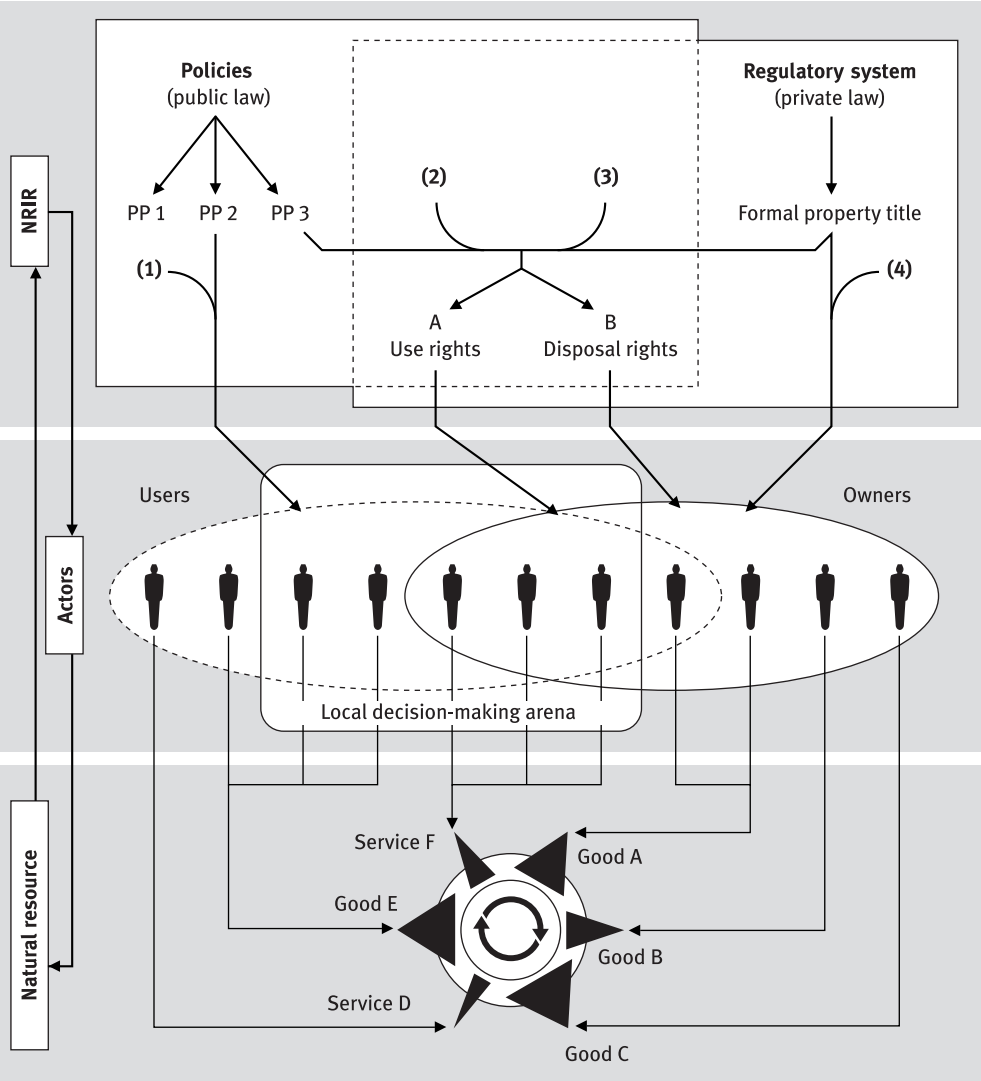


Figure 4 presents the operationalization of natural resource institutional regimes used by our research group since 2002. It shows the causal relations between the institutional regime (top field), the actors who use the resource or hold rights to it (middle field) and the status of the resource (lower field).

Natural resources are material in nature (as opposed to the – immaterial – resource landscape); they produce valued goods and services (landscape only produces services) and are for the most part self-renewable. In contrast to this, the landscape reproduces itself through the use activities of the producers, the offer of services by the facilitators and the observation of these services by the consumers. Property rights to natural resources exist which are regulated in detail by constitutional and civil law (regulatory system). These can be allocated to use actors authorized by collective decisions and as a result redistributed to other actors.

Although the legal order does not assign any immaterial rights to the use of the landscape in the strict sense, we work on the assumption that rights of use and claims to landscape services also exist. In the case of natural resources, the formal property rights can be described more precisely – or even restricted – through civil law (regulatory system), but also through public law («policies»), the freedom of disposal or the freedom of use (Regulation modality 2/3B in Figure 4). The same also applies to landscape rights of use. For the latter, however, the corresponding restrictions are mainly imposed on the level of policy. In the final analysis, coordinated or uncoordinated (internal coherence) policies of all kinds can influence owners using incentive effects which do not restrict the use rights themselves (Regulation modality 1 in Figure 4).

---

<sup>17</sup> On the extensive scope of such property restrictions, see Knoepfel, Wey 2006.

# The institutional regime of the basic resources (here: land and soil)

According to our comments, this regime exclusively concerns the actor group of impairers. This incorporates (internal and external) landscape producers, facilitators and consumers. Table 2 indicates the main rights of use assigned to these actors by the current soil regime based on some examples. It also highlights possible incoherencies.

**Table 2:** Rights of use of potential landscape impairers according to the current institutional soil regime. Abbreviations: ZGB = Zivilgesetzbuch = Swiss Civil Code; BV = Bundesverfassung = Swiss Federal Constitution

Impairer	Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)	Rights of use and restrictions based on sectoral policies	Possible internal and external incoherencies
Internal landscape producers	Property, disposal and rights of use to land and soil (as for the resource water) according to the Swiss Civil Code (ZGB) <sup>18</sup> ; industrial and commercial freedom of trade (transactions) (BV Art. 27); artistic freedom (BV Art. 20) and intellectual property (based on BV Art. 95) (reproductions); freedom of establishment (BV Art. 24)	Zoning plan and (also landscape protection related <sup>19</sup> ) public law property restrictions from a number of landscape-relevant protection and use policies created by the federal authorities, the cantons or the municipalities <sup>20</sup>	Contradictory provisions of sectoral policies (e.g. protection vs. use), contradictory (or unclearly formulated) entitlements from private law property restrictions (e.g. path rights), contradictions between use planning and property order <sup>21</sup>

<sup>18</sup> Including easement.

<sup>19</sup> For example, inventories in accordance with Art. 5, 18a ff., 23a ff. of the Federal Law of 1 July 1966 on the Protection of Nature and Cultural Heritage (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz/NHG, SR 451).

<sup>20</sup> See Knoepfel, Wey 2006; there is a huge number of these policies.

<sup>21</sup> See Nahrath 2003: 229–283.

<b>Impairer</b>	<b>Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)</b>	<b>Rights of use and restrictions based on sectoral policies</b>	<b>Possible internal and external incoherencies</b>
External landscape producers	idem if applicable, acquisition restrictions in accordance with agricultural land law (BGBB Art. 61) <sup>22</sup> or in accordance with the «Lex Furgler» <sup>23</sup>	idem if applicable, municipal acquisition restrictions for the protection of certain public interests (tourism sector, linguistic identity) <sup>24</sup>	idem
Internal landscape facilitators	idem as owner of concessions (e.g. ropeways) or limited in rem rights	idem Use restrictions in planning authorizations due to numerous sectoral policies	idem
External landscape facilitators	idem (as internal facilitators)	idem	idem
Internal landscape consumers	Easements in favour of the public (ZGB Art. 781); acts of dedication (public space); universal right of access to forests and pastures (ZGB Art. 699); constitutional law mobility guarantees (freedom of establishment, right of access to public roads etc.)	Right of use of hiking paths (not recorded in the land register) <sup>25</sup> ; all kinds of access bans (e.g. for protection zones)	Public-law acts of dedication (e.g. as hiking path) which cannot be implemented due to lack of private law cover (e.g. trails on the lake-front; Nahrath 2003: 258-260)

<sup>22</sup> Federal Law of 4 October 1991 on Agricultural Land Law (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht/BGBB, SR 211.412.11).

<sup>23</sup> Federal Law of 16 December 1983 on the Acquisition of Real Estate by Persons Abroad (Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland/BewG, SR 211.412.41).

<sup>24</sup> See, for example, spatial master plan «Imposition of a quota on the construction of second homes» based on Art. 10 of the Regional Planning Law of the District of Oberengadin.

<sup>25</sup> Hiking paths may be «noted» in the land register (in accordance with Art. 962 ZGB) or not. They have the Federal Law of 4 October 1985 on Footpaths and Hiking Trails (Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege/FWG, SR 704) and the public law definition it provides (based on a public commitment process) to thank for their existence. In this sense, they correspond to the category of road signs which are regulated on the basis of a public commitment process – see Savary (2006).

Impairer	Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)	Rights of use and restrictions based on sectoral policies	Possible internal and external incoherencies
External landscape consumers	idem	idem if applicable, access prohibition for non-residents (e.g. during «peak times»)	idem

As the last column of this table shows, we must concur with Nahrath (2003: 438–440) and describe the current system as «complex». It is characterized by a high relative extent (proportion of regulated services in relation to the totality of services actually used) and low level of coherence (number of internal and external incoherencies). Evidence of this is provided by the case studies on Switzerland carried out by Nahrath (2003: 229–405).

## The institutional regime for landscape

As is generally known, there are no real rights to the resource landscape today that secure landscape-related use claims in the same way as it exists for water or soil rights of use. Nonetheless, processes involving an actual appropriation of landscapes can often be observed. Examples of this include the individual identification with a landscape, appropriation for leisure activities or tourism advertising. Despite the fact that they do not «belong» to us, we often use possessive pronouns in our references to environments that are familiar to us because we have appropriated them – linguistically at least – for purposes of our well-being and identification (e.g. «our forest», «my view», «my town», «my path»). To some degree, we want to be able to partake in this «co-ownership» of landscape (Binswanger 1998: 136), for example through the rejection of traffic noise or ugly buildings. Thus, the question as to whom the Matterhorn «belongs to» may initially sound absurd. However, the increasing marketing of this symbolically loaded peak, the curtailment of the individual experience of nature of local populations that goes hand in hand with mass tourism and an increasing valorization of such landscapes for tourism purposes clearly demonstrates the significance of this initially «absurd»-seeming question regarding landscape ownership. The example of the Mat-

terhorn also supports the suspicion that such uses can be responsible for unsustainable landscape development.

Due to the lack of real property rights to landscapes, institutional landscape regimes convey use claims or rights to landscapes in many cases via property rights to basic resources that constitute the landscapes, i.e. soil, water, forest, flora and fauna. Land ownership<sup>26</sup> is central here and its exercise is restricted by landscape design policies (Knoepfel 2005: 21; 2006).

Thus, landscape rights of use are based primarily on rights of use to the resources in the form of property titles and the associated disposal and rights of use. Based on its current civil-law form, the land ownership which is central to this incorporates the biomass located on the land, smaller well-springs and the air column located on the land in question (principle of accession based on Art. 667 ZGB). This basic property rights order creates access rights for non-owners in the form of the famous Art. 699 of the Swiss Civil Code (universal right of access to forests and pastures) or in the form of basic constitutional rights (e.g. freedom of movement, Art. 10 Swiss Federal Constitution). In the case of conflict, these use claims can be asserted more or less effectively through private law and/or public law proceedings. A particular case of the appropriation of services produced by landscape consists in the appropriation of its images for the purpose of cultural (painting, photography, sound, smell) or commercial activities (landscape labels, product labels, maps, tourism advertising etc.). Such landscape use rights expire with the assignment of corresponding rights to the basic resources which can occur as a result of a voluntary transaction (sale) or through expropriation.

Landscape use claims (which are more or less easily asserted in procedural terms) can only emerge, however, through policies which allocate rights of use to selected landscape services to the owners of basic resources and even to non-owners. This occurs because such policies postulate access, dwelling, reproduction etc. rights for the benefit of a (policy-favoured) actor group through public-law property restrictions at the expense of the owners of basic resources and guarantee these rights on the basis of corresponding spatial planning or construction law measures. However, such public law

---

<sup>26</sup> Which according to Art. 667 ZGB also includes the resources flora and forest but not fauna.



restrictions can also be aimed at groups of people who have no *in rem* right to the corresponding resource (e.g. visitors).<sup>27</sup>

Interestingly, today at least (2006), very clear and albeit for the most part protection-oriented use requirements exist for each of the services we have identified. Tellingly, we had to search for these in a number of more or less binding texts such as laws, commentaries etc. and reports, and also, however, the scientific literature. The general view is that these target values should be taken into account when individual projects represent a risk to the landscape services involved. In this sense, these values should not be understood as quality requirements for the affected service that must not be exceeded. They are mobilized by opponents who consider themselves as having rights of use when they see them as being at risk. Landscape services are often only viewed as such when they are under threat. There are very few policies that demand active state intervention with the aim of achieving such target values outside of the existence of a threat to a landscape (e.g. landscape maintenance precepts).

Finally, landscape rights of use can also emerge through contracts or agreements with basic resource users. Such mandatory use rights can arise through lease or rental agreements and also through the purchase of entry tickets, meals in restaurants with special views or through holiday arrangements with travel agents and tourism associations. They guarantee the – «unrestricted» – enjoyment of the extolled service of a particular landscape. Breach of contract occasionally leads to claims for damages. The institutional landscape regime is decisive for landscape conflicts because it determines the rights and use claims of actor groups who feature as the impaired party in such conflicts. Table 3 presents the most important of these landscape rights of use and obligations which are based on the basic property rights order and a number of policies. The table also indicates possible incoherencies.

---

<sup>27</sup> In the form of access bans (protection zones) or mandatory tolls (e.g. mountain roads).

**Table 3:** The rights and obligations of impairing parties involved in landscape conflicts based on complex institutional landscape regimes. Abbreviations: ZGB = Zivilgesetzbuch = Swiss Civil Code; RPG = Bundesgesetz über die Raumplanung = Federal Law on Spatial Planning.

Impairer	Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)	Rights of use and restrictions based on sectoral policies	Possible internal and external incoherencies
Internal landscape producers	Property law defensive rights in accordance with Art. 641 ZGB and cantonal introductory decrees (law concerning respective interests of neighbours, prohibitions on entry – according to local custom). Holders of intellectual property rights (painters etc.) have the right to have the use of their works by unauthorized persons prohibited by a judge. <sup>28</sup>	Right of objection and complaint against land use plans and planning authorizations in accordance with general administrative procedures law <sup>29</sup> due to lack of suitability and/or unlawfulness. Right of participation in municipal land use planning procedures (RPG Art. 4); the defensive rights of landscape producers with limited in rem rights or mandatorily entitled landscape producers (concession holders, tenants, leaseholders) are weaker than those of owners.	Contradiction between private law concerning respective interests of neighbours and public law building regulations (e.g. regulations regarding the distance between structures)
External landscape producers	idem	idem	idem

<sup>28</sup> Federal Law of 9 October 1992 on Copyright and associated Protection Rights (Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte/URG, SR 231.1), Art. 62.

<sup>29</sup> Federal Law of 20 December 1968 on Administrative Procedure (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren/VwVG, SR 172.021), Art. 44; Federal Law of 22 June 1979 on Spatial Planning (Bundesgesetz über die Raumplanung/RPG, SR 700), Art. 33.

Impairer	Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)	Rights of use and restrictions based on sectoral policies	Possible internal and external incoherencies
		Rights of participating in municipal land-use planning processes are limited to the right of objection; there are no powers of codecision (participation in the referendum)	
Internal landscape facilitators	idem	idem	idem
External landscape facilitators	In reality, fewer defensive rights than producers, as many facilitators do not have in rem or mandatory rights	In reality, fewer defensive rights than producers, as many facilitators do not have in rem or mandatory rights	idem Facilitators will only dispute infringements if they are prompted to do so by consumers
Internal landscape consumers	Very weak legal position: there is no individual right of use to the consumption of the landscape comparable to property or ownership. Infringements of the landscape use claims of consumers would have to be guaranteed through administrative law defensive rights of «universal right of access» based on law concerning respective interests of neighbours or general constitution	Possibilities for objection and complaint only exist on the basis of the demonstration of particular «affectedness» in accordance with the law of general administrative procedures. Collective appeal is only possible if it is made on the basis of the special legislation (environmental and nature and cultural heritage protection legislation). (Installations subject to environmental	

Impairer	Rights of use based on the regulatory system (basic property rights order)	Rights of use and restrictions based on sectoral policies	Possible internal and external incoherencies
	freedom of movement <sup>30</sup>	impact assessment and support of a national landscape protection organization) Involvement and right of co-decision in municipal land-use planning (referendum)	
External landscape consumers	idem	idem The right of objection and appeal in accordance with special legislation is stronger than in the case of the internal consumers. <sup>31</sup> Right of participation but no right of co-decision in municipal land-use planning	

This table also proves that, together with Gerber (2006: 193 ff.), we assume that most of the landscape regimes effective today should be described as complex regimes. Based on this it may not be expected that they will lead to sustainable landscape development.

<sup>30</sup> We are unaware of whether this is actually possible in individual cases.

<sup>31</sup> According to Art. 12 NHG (Federal Law on the Protection of Nature and Cultural Heritage) and Art. 55 USG (Federal Law on the Protection of the Environment), the right of appeal is not available to local groups (must be made by a national organization).

## On the relation between the basic resource institutional regimes and institutional landscape regimes (inter-resource relation)

It would be going too far at this point to develop a theoretically consistent conceptualization of the relation – which is central to the practice of all resource management – between local and often interwoven regimes of actually interacting natural resources. The use of water is practically inconceivable without the use of soil. The same applies for the use of biomass (e.g. forest) and soil and of air and soil. Therefore, with the recognition of the principle of accession, most civil law regimes in Europe did away with the old order of independent property title to objects associated with the soil (*plura dominia*; Aubin, Nahrath, Varone 2004) in the aftermath of the French Revolution and linked the ownership of such objects with the ownership of the resource soil. It would be equally difficult to develop a theoretically satisfactory conceptualization of the relation between basic resources and landscape regimes. We can, however, content ourselves with the observation made possible on the basis of the above developed actor typology that not only do the two regimes display contradictions in themselves, but the relation between the two regimes can also be described in part as contradictory. This would already emerge from the conceptualization of landscape protection (which in our view does not go far enough) as a simple policy which restricts the corresponding resource rights of use in the regimes of the natural resources soil, forest or air so to speak «completely out of the blue». For even in this case, the incoherencies demonstrated for these basic resources would also affect landscape protection efforts which failed when they clashed with constitutionally guaranteed land ownership (and corresponding compensation obligations without a betterment levy for the beneficiaries of the protection measure).

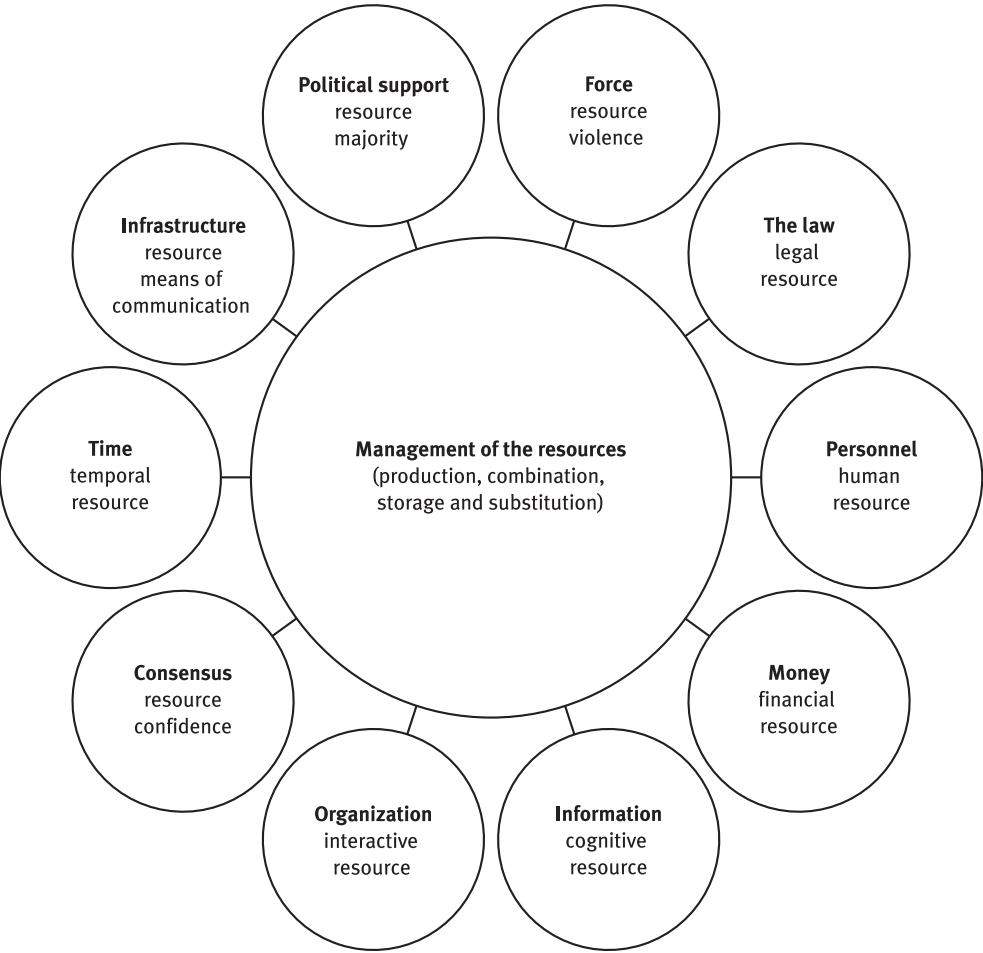
## 6 External Regime Determinants and Negotiation Processes – the Resource Use Rights of the Impairers and Impaired as Components of the Resource Portfolios of the Negotiating Actors

### Basis: the policy actors' resources

In the following, we demonstrate that the capacity and will of actors to actually enter into negotiations in the case of landscape conflicts and, as a result, to possibly forego the instigation of authoritative decision-making processes depends significantly on the rights of use or claims granted by the existing institutional landscape use regime and the character of this regime. Experience shows that complex regimes lead to refusals to engage in negotiations far more often than integrated regimes (Knoepfel 2005: 63).

Policy analysis suggests, however, that this statement must be relativized. We can show that the negotiating position of the actors involved in the conflict is determined in part by the landscape rights of use assigned to them by the pre-existing regime. The three named actor groups can only participate in such negotiations if they have a minimum portfolio of so-called ***policy resources***. This model makes a distinction between the following ten policy resources (cf. Annex 3).

**Figure 5:** Policy resources (adapted from Knoepfel, Larrue, Varone 2006: 71)



## Portfolio of resources

The theory of equal playing fields is repeatedly referred to here (Fietkau, Weidner 1998: 55, 79, 325; Dziedzicki 2001: 358, 401). This precondition is seen as the central requirement for the success of alternative conflict resolution strategies.<sup>32</sup> In the language of policy analysis, this can be expressed as the theory of the equal distribution of the ten policy resources among the actors involved in a conflict. The policy analysis model<sup>33</sup> generally works on the assumption that

- «thanks to corresponding institutional rules, each participating actor has a specific portfolio of policy resources which is composed of different quotas of individual elements of these resource groups. Actors who do not have any of these resources are not capable of engaging in political action; thus they cannot participate in negotiating processes;
- the negotiating power of an actor is determined by the nature of the composition (resource mix) and overall extent of this portfolio;
- the participating actors must generally have comparable but not the same resource portfolios. An excessive power difference between the negotiating actors is unlikely to lead to negotiations but to hierarchical decision-making processes (whether at state or societal level);
- the actors endeavour to make optimum use of their portfolios in the interest of the achievement of objectives. Based on this they accept a resource lost and sometimes also a change in the composition of their portfolio if it still displays a minimum level of diversity after the exchange (avoidance of «one-dimensional» portfolio);
- the actors still only use their resources when they can engage in exchanges with the other parties for new quotas of the same or another resource. In the latter case, they can increase the diversity of the overall portfolio; in the for-

---

<sup>32</sup> Alternative Conflict Resolution Procedures – ACRP.

<sup>33</sup> Knoepfel, Larrue, Varone 2006. Similar approaches can also be found in political sociology which refer to the actors' «Kapitalien», i.e. capital (see Terribilini 2001: 20, 35 – after Bourdieu).



mer case they will replenish the stocks diminished as a result of losses through new acquisitions.»<sup>34</sup>

Based on this, these resources can be differentiated according to whether they are «capable of being owned» based on the corresponding institutional rules (Savary 2007). Policy resources which are clearly «capable of being owned» are the resources money, law (it is «my» right) and infrastructure (in the sense of access to land property, buildings etc.). It is difficult to render such relatively exclusive property relations plausible for other policy resources like organization, political majorities or consensus. They can be availed of simultaneously by all actor groups and therefore activated as a collective resource in the struggle for landscape use changes. As a result of this, those actors who have the policy resources of right, money and infrastructure generally possess a more important resource portfolio than the others. And this is also where the crucial interface between regime and policy analysis is located. For two of the three aforementioned policy resources are congruent with the resource use rights (infrastructure and law) enshrined in regimes. Thus, an actor, to whom an existing regime assigns landscape rights of use, not only has such (autonomous and individually usable) rights of use but also has access to two major policy resources which can be activated at will in the context of public policies. ***Thus landscape rights of use confer «two-fold» power positions:*** They enable the suppression of unlawful use interests in the field and, moreover, give the holders an important resource in the political struggle against actors with use claims who consider themselves impaired by changes in landscape use, i.e. who see «their» landscape as being under threat. Thus, use rights not only protect their holders against other use interests, they also put them in a strong political position in landscape use conflicts.

---

<sup>34</sup> Knoepfel et al. 2004: 64 f.

## Activation of resources and renunciation of resource activation

Based on the previous comments, the obvious conclusion would be that landscape use conflicts would always have to be resolved in favour of those groups who – based on pre-existing basic resources and landscape regimes – have a more substantial policy resource portfolio than other actors. This would also support the view that such conflicts would be resolved on a regular basis through authoritative court decisions. Nevertheless, reality shows that this is far from being always the case. Some of the NFP 48 studies even show (Hunziker et al. 2005, Kaufmann-Hayoz, Wicker 2005, Rüegg et al. 2004, Staehelin-Witt et al. 2006) that landscape use conflicts can also be resolved through local arrangements which can be the outcome of mutual negotiations, or that authoritative decisions (in particular majority decisions) support those to whom the pre-existing regime grants no use claims or only weak ones. The question that arises here is how does this come about.

In such cases, pre-existing landscape rights of use are modified by court or democratic majority decision through their extension, restriction or even complete abolition in favour of weaker use claims, or even use claims that were not previously recognized. In this way, for example, landscapes can be made accessible to motorized traffic and this weakens the use claim of one (non-motorized) consumer group vis à vis another. Similarly, the extension of the right to development uses of basic resource users may be given priority over protection-oriented use claims which were guaranteed under pre-existing regimes. It is also conceivable that previously only weakly protected consumer interests will prevail over the strongly protected producers. In terms of policy analysis such changes which create uncertainty can only be explained by the **activation of the policy resources that are not capable of being owned** by supposedly weak actors and by the latter's simultaneous mobilization of institutional rules which do not define the relation between actors and resources, but the admissibility of the use of these resources in specific phases of the policy cycle («règles institutionnelles»; Knoepfel et al. 2006: 120).

In democratic constitutional states which guarantee property-independent participation in collective actions, weak actors, whose resource portfolio only consists of resources that are not capable of being owned in the strict sense (trust, organization, power potential or potential political majorities), can bring about such redistributions of use

rights, particularly through the pooling of these supposedly «weak» policy resources with those of other actors.

The examples given here also demonstrate, however, that such conflict resolutions need not necessarily be favourable to sustainable development. For that reason, democratic constitutional states provide the opportunity for user groups who feel threatened to activate «their» resource law and mobilize superior procedural or substantive rules (e.g. fairness and equal treatment as well as sustainable development, protection function etc.). Such processes which take place in parallel to or in the aftermath of voting struggles can lead to corresponding corrections through authoritative court decisions.

It is precisely the ***uncertainty of a threatened mass activation of policy resources that cannot be owned*** imposed by the landscape use claimants who feel threatened by a change in landscape use that constitutes the precondition for negotiation solutions in which the stronger party yields because the weaker party can plausibly threaten a regime change. Negotiated solutions as local arrangements consist in a ***voluntary renunciation of resource use change (which was not declared as explicitly and a priori inadmissible by the pre-existing regime) by its promoters***. The reward for this consists in the renunciation of the activation of policy resources that cannot be owned by the landscape users who feel that their rights would be impaired. The stronger party's renunciation will be all the more considerable if the weak party is able to present the prospect of the activation of these policy resources in a credible way. In the language of policy resources this means that those who hold rights to the use of the landscape in accordance with the pre-existing regime refrain from the activation of the policy resources they hold, which are capable of being owned, because of the threat of regime change posed by the potential activation of their opponents' resources which cannot be owned.

In this sense, as with the above-described situation of resource activation, ***the renunciation*** of use by the landscape impairer who is authorized to use the resource on the basis of the pre-existing regime is a ***twofold one***. The use of the policy resources is renounced in the negotiation process; this renunciation must however be materialized through admissions on the level of the rights of use to the landscape involved. Such a solution is often made possible through a transfer of the policy resource money which is ambivalent in terms of property rights. This resource is suitable for this function because it represents at the same time an instrument for the valorization of real landscape use claims. Thus, landscape use claimants who feel threatened often make mone-

tary «payments» for the use renunciations of other authorized users (e.g. compensation payments). Other forms of exchange are also conceivable, however (for example, renunciation of the use of violence, renunciation of the use of legal means etc.).

## 7 The Internal Determinants of Negotiation Processes

The literature on the resolution of environmental and landscape conflicts through negotiation, which has become very comprehensive, tends to focus on the requirements of the concrete design of such negotiation processes which must exist for the negotiating parties to be able to reach an agreement. We refer here to the «internal» conditions because these usually only concern the process itself and not the use claim of the participating parties which is rooted in the pre-existing landscape and basic resource regime. Such process requirements were formulated in Switzerland in 2004 (UVEK 2004) – not least with a view to the containment of protracted court cases – in the form of actual «recommendations for negotiations.» We were involved in their development:<sup>35</sup> The content of the total of 14 recommendations is briefly summarized below.

As necessary prerequisites for negotiation, it is recommended that all participants clarify at an earliest state possible whether a project is suitable for negotiated solutions. Each party has the right to reject negotiations at this point. The initiative to establish negotiations can be taken by all parties affected by a project. It is recommended that negotiations be initiated as early as possible, «also namely for project-related preliminary decisions at spatial planning level and for location evaluations». In terms of the determination of ***the participants in the negotiations***, the recommendations note that, in addition to the project sponsor and the responsible authorities, the «stakeholders, in particular all third parties authorized to appeal, such as the environmental organizations with a right of appeal and affected neighbours» should be involved. In cases in which «the realization of the project or the outcome of the negotiations» can be influenced by them, third parties who are not authorized to appeal should be involved as well. In cases in which the negotiations are to be led by representatives of the parties, the latter should enjoy a high level of decision-making power, be loyal to the party they represent, not have any conflicts of interest and observe the agreed modalities and rules of negotiation. In complex cases with a high number of participating actors and significant differences in the positions of the negotiation participants or their resources, it is recommended «to include external third parties in support of the negotiations». These third parties (mediators) «should be neutral and have no associated interests. They have no decision-making powers in terms of the content of the negotiations.»

---

<sup>35</sup> See also Staehelin-Witt et al. 2006.

Particular attention should be paid to the ***preparations for the negotiations***. Complex projects require careful preparation, «possibly even formal preliminary negotiations.» The recommendation contains a checklist for the preparation of negotiations which covers in advance the most important subsequent background conditions of the negotiation process. It is recommended that the object and course of the negotiations be agreed on in writing. The same applies for the discussion of important procedural rules which should be held at as early a stage in the process as possible. The following are mentioned as the subject of such discussions: the definition of the object of the negotiations, agreements about confidentiality, the regulation of mutual contact, agreements regarding scheduling issues, the renunciation of demands that have no connection with the object of the negotiations and compliance with the (agreed) negotiation recommendations.

In terms of the actual ***negotiation process*** it is recommended that «conflicts are dealt with on a step-by-step basis (preliminary clarification, clarification of the points of conflict, the corresponding positions and the interests behind them, profiles of the requirements for the resolutions or consensus development and decision-making).» Negotiations can only take place within the framework of the applicable law. «However, optimum solutions should be sought for all participants in the context of the available scope for assessment and interpretation. The option of paying compensation in exchange for the withdrawal of a legal appeal should be renounced.» Furthermore, the negotiation process should «give all participants the opportunity for the mutual presentation and hearing of their different positions and interests and thus promote trust and mutual respect, enable true dialogue, lead to creative reflection on new proposals, avail of possible synergies so that all participants can benefit, provide comprehensible criteria for solution variants leading to a legally founded solution acceptable to all sides.» The recommendation of transparency requires that the participants present all of the relevant information openly. «In the case of major projects, the participants shall jointly inform members of the public with an interest in the process periodically of the progressing negotiations.»

Under the heading of ***«conclusion of the negotiations»*** it is recommended that the outcome of the negotiations be recorded in a final agreement to be signed by all parties and that its implementation be guaranteed – «if necessary by means of agreed control mechanisms.» Regarding the sharing of the costs of the negotiations «the parties should agree at as early a stage as possible on the basis of the different tasks and

resources assigned to/available to the different actors involved.» Finally, the recommendation provides information on what are generally regarded as the «costs for the negotiations».

## 8 Negotiable and Non-Negotiable Objects of Dispute

### Starting point

Landscape conflicts arise when one of the groups using basic resources (i.e. producers, facilitators or consumers) wishes to limit or extend the use allocated to them under the established institutional resource regime, or to pursue new (unregulated) basic resource uses at the cost of the landscape user group, here referred to as «the impaired». In all cases, it is a prerequisite that the impaired perceive this change as a threat to their rights or use claim to the landscape in question. This is only the case if the process of change is visible and tangible; this often does not apply to «creeping» processes which unfold over long periods of time.

Such use changes can consist in a massive *increase or decrease in the presence of internal or external landscape consumers*, in the development, conversion or dismantling of the landscape consumption structure (facilitators) or in generally visible changes in the structural, agricultural, forest management, tourism etc. use of the basic resources (producers). Such change can involve development, conversion or renaturation. Based on our definition, whether the latter is based on protection or use motives<sup>36</sup> is irrelevant.<sup>37</sup> Even changes to landscape services for reasons of landscape protection can be perceived by individual actors as the impairment of the landscape. The changes in basic resource use can be based on the autonomous decisions of the authorized users or on administrative intervention. These can, in turn, be based on policies with a landscape relevance or decisions concerning the basic property rights order. Such changes regularly involve the challenging of landscape services that create identity which the affected groups describe as characteristic of «their» landscape and this is why they are also willing to become involved in collective action to ensure their preservation.

<sup>36</sup> See the examples in Knoepfel et al. 2004: 50 ff. As demonstrated by a comparative study by the EU Commission (Larrue, Knoepfel 1998), these two conflict constellations differ in particular in relation to actors (particularly: spatial perimeter, number of different actor groups) and resources (significance of the resource and political support or consensus). Different institutional rules are also applied here (in particular: popular initiatives in the case of protection policies; referenda and legal proceedings in the case of use policies).

<sup>37</sup> In the case of protection-oriented changes in basic resource uses, the basic resource users are referred to as the impaired in general usage. This does not correspond to our terminology.



In the context of such collective actions, which regularly occur in the pre-existing spaces of well-rehearsed policies, policy analysis makes a distinction between three actor groups. These are the **target groups** which are viewed as the causes of the collective problem and, in our case, are those groups who are held responsible for the change in the use of the basic resources. As already demonstrated, depending on who feels threatened by whom, this can be any of the three identified groups of impairers (in particular also the group of landscape consumers). The second group constitutes those persons whose interests the collective action claims to protect. This group is regularly referred to as the **policy beneficiaries**. Their role can also be assumed in landscape use conflicts by each of the three actor groups: If the basic resource users feel affected by excessive landscape use on the part of consumers, they are the policy beneficiaries of corresponding (and often development-policy oriented) collective action which is directed at the target group of consumers. If the consumers see themselves as impaired in their landscape use claims by a supposedly excessive development or tourism sector use by the basic resource users, the latter are the target group and the landscape consumers are the policy beneficiaries (in the case of protection policies). The landscape facilitators can also assume this kind of dual role as target groups and policy beneficiaries (protectionism of internal facilitators against external facilitators; protection of facilitators against the basic resource users etc.). Of course, policy analysis identifies as the third actor the municipal, cantonal, federal or even international **authorities** which are responsible for the constitutional implementation of corresponding policies and the use rights chartered in them.

Thus, as disputes between these three groups, landscape use conflicts are played out in the **actor triangle** that is constitutive of the relevant policy. Policy analysis tells us here that other actor groups can also be located around the three central actors at each corner of the triangle; these actors may be involved in the dispute either as the partners or opponents of the actor in question without playing a central role in it – at least intentionally (**«third-party participants»**). Thus, collective actions against resource-using land owners will also affect their tenants, leaseholders, providers and even the political parties that represent them, and it is not only the current landscape consumers who support the action and the organizations representing their interests who will benefit, but also future generations of consumers or landscape facilitators or political parties which support such protection policies.

## Concrete objects of dispute<sup>38</sup>

The object of dispute are the pre-existing services of *basic resource uses* that impair the landscape. In most cases, these are concretized in the construction or operation of all kinds of *structural works*.<sup>39</sup> Location and perimeter issues, problems concerning the dimensions of structures and operational aspects (choice of technology, cultivation methods, protection requirements) constitute the most common objects of dispute and negotiation. Typical differences emerge here between plans and authorizations (use policies) and resolutions regarding protection (protection policies). In terms of the authorization of installations that impair the landscape – compelling – regulations will already exist on the level of the sectoral planning regarding location which can no longer be negotiated as such. Thus, the extent to which location issue can or should actually be discussed must be indicated precisely in the definition of the object of negotiations. At the same time, the fact is that the location issue is basically the main object of dispute for many of these installations. Moreover, it is known that, as a rule, controversial locations result in complex actor constellations as, in addition to the municipality of the proposed location, communities from other potential locations and the policy stakeholders or target groups (land owners) resident there are also pushing to enter the negotiation arenas.

In many cases, the location issue is directly connected with the *demand issue*, as must be specified in the context of the Environmental Impact Assessment (EIA) for installations to be erected by public organizations (Art. 9 Abs. 4 USG). The services to be provided by such installations display a strongly spatial component (e.g. waste incineration, roads etc.) whose requirement is spatially determined. For this reason, when it comes to the question of location, more and more policy areas work expressly at the level of master plans for which the spatial planning law provides an imperative for the participation of the population (Art. 4 RPG), but does not provide a decision-making process with appeal options. A formal EIA process is also not necessary for such decisions. If the advance explanations are incomplete (e.g. missing geological clarifications), such decisions taken at master-plan level can prove untenable during subsequent EIA processes

---

<sup>38</sup> Adopted in part from Knoepfel et al. 2004: 52 ff.

<sup>39</sup> Including roads, railways or hiking trails and in the landscape related use of cultural goods (pictures etc.).

at project level.<sup>40</sup> The only possibility for holding project-related negotiations at an early stage that produce decisions that can be appealed and at the same time are relatively close to the planning process are staged project processes as used, for example, in the case of national and main roads.<sup>41</sup>

In terms of protection policies, the decisions regarding the *perimeter of protected areas* represent the counterpart of location decisions. It is also the case here that in negotiations about decisions regarding protected areas, it is not possible to negotiate about where such areas are to be created. This applies, in particular, to the protection of biotopes and moor landscapes, for the protection of which the relevant federal ordinances contain conclusive requirements (annexes in the corresponding special decrees<sup>42</sup> and publicly accessible substantive inventory sheets which however do not have any legal force). This problem is sufficiently familiar from the – in part – extremely conflictual negotiations between local communities, cantons and the Federal Office for the Environment (FOEN) and even the Director of the Department of the Environment, Transport, Energy and Communications (DETEC then EDI) in connection with the designation of the moor conservation areas.<sup>43</sup> Neither the target groups nor the environmental groups had any legal weapons at their disposal to fight these location decisions which were ultimately chartered in the corresponding ordinance. Thus, no negotiations were held regarding the location in an attempt to avoid eventual appeals. Despite this, tough negotiations took place before the ordinance was passed. According to the Federal Law on the Protection of Nature and Cultural Heritage (NHG)<sup>44</sup> location issues were only contestable by target

---

<sup>40</sup> See, for example, the case of Feldmoos landfill in Niederhasli (Administrative Court of the Canton of Zurich; Ruling of 18 December 1998, URP 1999 p. 448) regarding inadequate geological clarification.

<sup>41</sup> In accordance with the Federal Law of 8 March 1960 on the National Roads (Bundesgesetz über die Nationalstrassen/SR 725.11) and the Federal Law of 19 December 1958 on Road Traffic (Bundesgesetz über den Strassenverkehr /SR 741.01).

<sup>42</sup> Ordinance of 1 May 1996 concerning the Protection of Moor Landscapes of Particular Beauty and of National Importance (Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung/RS 451.35) and Ordinance of 28 October 1992 concerning the Protection of Alluvial Sites of National Importance (Verordnung über den Schutz der Auengebiete/SR 451.31); Ordinance of 21 January 1991 concerning the Protection of Raised and Transition Bogs of National Importance (Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore/SR 451.32); Ordinance of 7 September 1994 concerning the Protection of Fens of National Importance (Verordnung über den Schutz der Flachmoore/SR 451.33).

<sup>43</sup> Cases of Glaubenberg, Grindelwald, Grande Caricaie, Les Ponts-de-Martel and Bolle di Magadino: Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).

<sup>44</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451).

groups (municipalities) and policy stakeholders (environmental organizations) by means of appeal in the form of minor changes to the protection area which was not defined at plot-level in the federal ordinance. Based on our observations, the perimeter issue is often more controversial than the substantive protection provisions, both when it comes to the designation of the mire landscapes by the federal authorities and where such protection decisions are concerned.<sup>45</sup>

The controversy surrounding a location or its perimeter can only seldom be distinguished from corresponding disputes regarding *sizing/scale* (in authorization processes) or substantive *protection requirements* (in the process regarding decisions on protection). Moreover, such conflicts are usually linked with disputes about operational requirements. In most cases these concern landscape protection issues. With often simple actor constellations, conflicts emerge between the property owners and the managing authority, but sometimes also between different departments within an environmental authority. In terms of use policies, the classical examples of such conflicts between environmental and nature conservation authorities involve tunnel structures which dissect ground water streams or noise protection walls which impair the image of the landscape.

Far more common is the third category of objects of dispute which we have defined as *operational aspects*. In authorization processes, these typically involve additional volumes of traffic<sup>46</sup>, the choice of technology (particularly controversial in the case of waste incineration plants)<sup>47</sup>, cultivation methods (in the case of agriculture-related protection decisions)<sup>48</sup> and internal operational protection measures (work safety, indoor environmental protection). As already demonstrated, in some cases such operational aspects are linked with corresponding decisions regarding the size of the installation (in particular: shopping centers, large cinema complexes, amusement parks and other tourist facilities) and often result in veritable «religious wars»<sup>49</sup> and corresponding surveying

---

<sup>45</sup> See, for example, the case of Lake Pfäffikon (BGE 127 II 184).

<sup>46</sup> Cases of Fribourg (BGE (Collection of Federal Supreme Court Decisions) of 20 January 1993 in URP 1993 p. 169 ff.), Crissier (BGE 120 Ib 436 = PRA 1995 Nr. 268), Grancia (BGE of 17 May 1995 in URP 1995 p. 498 ff.), Schlieren (BGE 124 II 272).

<sup>47</sup> Fall Brig-Glis: Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).

<sup>48</sup> Case of Lake Sempach: Knoepfel et al. 2004: 93 ff. (Kasothek).

<sup>49</sup> Choice of technology for waste incineration: case of Neuss (Kasothek).

costs and effort.<sup>50</sup> Location issues sometimes also arise in conjunction with operational aspects (for example, in connection with the requirement of adequate public transport access).<sup>51</sup>

It is not possible to predict abstractly whether the *renunciation* of valued landscape services or of the basic resource uses causing a problem are negotiable in negotiations between impairer and impaired regarding the aforementioned objects – even under suitable internal negotiating conditions and in accordance with the external framework conditions that define these negotiations. Based on experience, it would appear that operational issues are easier to negotiate than questions of installation size; demand and location issues often prove non-negotiable. Landscape conflicts are easier to negotiate with the use of compensation mechanisms than without (example: Grande Dixence).<sup>52</sup> Finally, changes in basic resource uses that do not occur abruptly but are introduced gradually over longer periods are more tolerable for landscape consumers. The same applies if the conflict constellations are characterized by overlaps between the role of the impaired and the impairer (e.g. increasing self-impairment by landscape consumers or increasing loss of income by landscape facilitators who bring the latter about themselves through increasingly extensive infrastructure projects which are abhorred by the consumers).

---

<sup>50</sup> Cases of Neuss, Reusstal and Lake Sempach (Kasothek).

<sup>51</sup> Cases of Crissier (BGE 120 Ib 436 = PRA 1995 Nr. 268), Adliswil cinema and shopping center (BGE of 5 September 2001 in URP 2001 p. 1061 ff.) and Dietikon Coop hypermarket (BGE of 14. February 2002 in URP 2002 S. 441 ff.).

<sup>52</sup> Knoepfel et al. 2004: 91 ff. (Kasothek).

## 9 From the Local Arrangement to the Transformation of the Regional Landscape and Basic Resource Regime

As already stated, a locally negotiated arrangement is not necessarily sustainable. This is true of both its substantive and institutional design which may also facilitate substantive and – possibly – sustainable conflict resolutions *in the future*.

### Substantive sustainability

The design of the content of negotiated local arrangements will probably tend to the scope of «weak sustainability +»<sup>53</sup> (Federal Council's Strategy 2002). If it fails to meet these requirements, the conflict will probably have to be resolved through authoritative (court) decisions and not through negotiations. Thus, the chance for a sustainable substantive design arises if, as a result of the broad participation of all important policy groups (target group, policy beneficiary, political-administrative actors) in the negotiations between the impairer and the impaired, the arrangement takes into account and coordinates all of the services of a landscape – to be defined regionally – that are actually used at a particular time. In this sense, sustainability means ***balance in the recognition of the three groups (of functional) landscape services*** and the actors claiming them (Hunziker et al. 2005: 6). However, the quality requirements of these landscape services (in contrast to natural resources) are often only very vaguely described in legislation, theory and case law which is why in many cases processes have to consider the feelings of the participating actors. Such feelings may perceive as negative both the landscapes services provided by landscapes «excessively» overcrowded with use activities and those provided by «excessively» protected landscapes.

---

<sup>53</sup> And, therefore, in the context of the legal requirements of all relevant policies.

## Institutional sustainability

Local arrangements containing substantively sustainable conflict resolutions must not, however, necessarily lead to new ***more strongly integrated landscape and basic resource uses***. They will only be able to achieve this if their design is also ***institutionally*** sustainable. This is the case when subsequent similar conflicts can also be resolved on the basis of the conflict-resolution mechanisms which are however rarely provided in actual regulation. As demonstrated above, such conflicts can occur as a result of the emergence of new actors claiming basic resource or landscape uses. Institutionally sustainable arrangements constitute the precondition necessary for the creation of greater coherence within the two decisive institutional regimes (basic resources and landscape) and between them. Such – integrated – regimes can be established on a unitary basis, which is rather rare today, and also on a more simple dual basis:

- The local arrangement comprises or leads to ***extensive changes in the structure of ownership*** of the basic resources. As a result, the landscape rights of use based on rights to basic resources come to be in the hands of the owners of the basic resources. This largely results in the defusing of the conflict between the impairers and the impaired. Such solutions are described as ***unitary*** because they put the disposal of basic resource and landscape use rights largely in the hands of a single (usually corporate) actor. The following applications of this model can currently be observed:
- ***Land acquisition policy of the landscape and environmental organization Pro Natura***<sup>54</sup>: This strategy, which was initiated in the 1940s and strongly developed between 1970 and 1990, consisted and consists in Pro Natura, which is organized at federal and section level as associations, engaging in extensive land and easement purchases in areas whose landscape was/is under threat. The intention here is to provide long-term protection for impaired landscape rights of use for all kinds of internal and external consumers. These rights were mainly regulated in detail through use regulations and contracts with basic resource users (owners or leaseholders). Formally similar processes are also currently unfolding in golf-course

---

<sup>54</sup> See Hapka 2005.

landscapes. In this case it is the basic resource users (often in cooperation with the facilitators) who sell the golfers an «intact landscape» and as a result transform the collective good into a «club good»<sup>55</sup>. It is disputed whether such golf courses, which are currently spreading like wildfire – not least because of the decline in agricultural activities in rural areas (BUWAL 1995) –, are ultimately sustainable.

- **Active municipal soil policy:** In this model, municipalities or other public-law corporations (civic councils, Alpine meadow corporations) feature as land and in rem purchasers who (unlike the private-law association Pro Natura) also have public-law powers for the implementation of policies (in particular: use planning, planning authorization system). Such solutions can also show a tendency for landscapes to become (local-public) club goods if they exclude external landscape consumers from the definition and allocation of such use rights.<sup>56</sup>

A look at the current land holdings of the Swiss Armed Forces (armasuisse), the Swiss Federal Railways (SBB) and public private-law corporations (e.g. hydro-electric power stations) shows that in the past these public actors bought up land in entire valleys and landscapes to ensure a strong negotiating position in eventual land-use conflicts.

At present it is being debated whether the Armed Forces or Pro Natura could dispose of its – expensive – land holdings by transferring them to a public or private-law foundation or trust based on the British model under Swiss law<sup>57</sup> which would be responsible for the long-term sustainable development of this land and landscapes.

Such unitary solutions undoubtedly have the advantage that they can build on existing and tried-and-tested structures and decision-making

---

<sup>55</sup> With rivalry and exclusivity; see diagram reproduced in Knoepfel et al. 2001: 23.

<sup>56</sup> This was the case with the old Allmenden (i.e. «common» pasture lands), which – contrary to a widely held view – were not commons, but actually club goods.

<sup>57</sup> See Bord 2006: Chap. XIV.



processes that have proven successful in the past. The latter are entirely open for additional participatory elements (also and in particular for the two groups of external and internal facilitators and consumers). As demonstrated above, the failure to involve these groups of actors can easily lead to unsustainable negotiated solutions to landscape conflicts. Their disadvantage probably lies in their comparatively high costs, which are associated with the land acquisitions, and in the political resistance they may meet from affected basic resource users who may not be willing to hand over their land.

- The disadvantages of such «radical» solutions are less prominent in the traditional *dual* models. They basically work *not with changes to the property structure*<sup>58</sup>, but with landscape related public-law or contractually agreed property restrictions<sup>59</sup>, which are imposed on or negotiated with the impairers (producers, but also facilitators and consumers) by municipal, cantonal and – in exceptional cases – federal authorities. In cases in which such property restrictions lead to return losses, these are compensated by public subsidies (in accordance with the Federal Law on the Protection of Nature and Cultural Heritage (NHG) or the regulations governing direct agricultural payments for ecological services<sup>60</sup>) in the form of annual or singular payments. The latter may originate from a fund which is maintained by resources siphoned off from receipts based on proceeds from the added value of particularly valued landscape services. These are requested of (otherwise impairing) landscape consumers<sup>61</sup> or of the landscape facilitators (based on the system of the betterment levy).

These dual models sometimes also require new administrative structural and procedural organizations which guarantee the continuity and coherence of the new (integrated) regime for the basic and landscape resources built on them. Thus, in many cases, the (regional) perimeter of the territory affected will include several municipalities and this is why the creation of new public-law

---

<sup>58</sup> In the sense of intervention strategy 4 based on Figure 1.

<sup>59</sup> In the sense of intervention strategy 2 and/or 3 in Figure 1.

<sup>60</sup> Ordinance of 7 December 1998 on the Direct Payments to Agriculture (Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft/DZV, SR 910.13).

<sup>61</sup> For example spa taxes charged on hotel bills, ropeway tickets, access road uses etc.

or private-law corporations is necessary. Such institutional regulations have the advantage moreover that the newly created structures have a legal personality which is why they can acquire significant (strategic) sites or easements for particularly important landscape services.

Irrespective of the legal form selected, with such dual models it is also necessary to guarantee the right of participation of potentially impaired landscape producers, facilitators and consumers which is based on the postulate of sustainability. In order to avoid one-sided landscape impairment by local or regional producers, facilitators or consumers, the defensive rights of the group of external consumers should be reinforced as compared with their current status. This is clearly contrary to the current trend which aims to weaken these rights through the restriction of the right of collective appeal. This right has, however, clearly proven effective (Flückiger et al. 2000) and should also be extended to the municipal use planning process in accordance with the Law on Spatial Planning (RPG). It should be considered, why the facilitators should not also be given a right of appeal as the latter increasingly see themselves as protagonists of sustainable tourism.

This dual model should assume a particular form in the future in the form of the new national parks, regional nature parks and peri-urban nature experience parks in accordance with Art. 23e ff. of the Federal Law on the Protection of Nature and Cultural Heritage. Our comments show that such parks do not simply represent a collection of basic resources and the associated resource-use activities, but constitute landscape resources in the true sense. Their landscape services, which must be dissociated from the basic resource use, must be managed through specially created rules if they are to represent integrated regimes going beyond mere complex landscape regimes and enable the landscape to be developed in a more sustainable way than is currently the case.

## 10 Conclusion

The analytical dissociation of landscapes as immaterial resources from the material and immaterial basic resources located on the territory in question on the level of the goods and services produced by them, their use actors and – above all – the institutional regime which determines the use of these two regimes is possible. Indeed, this is politically essential to the analysis of landscape conflicts because the composition of the portfolios of the policy resources of the participating actors is determined in part at least by these pre-existing regimes. Our analysis demonstrates the basic dominance of the basic resource users who can rely on solid property rights to land and soil, water etc. As compared with this, the landscape users described in the study as impaired in their consumption of the landscape are in a basically weak position. This cannot be remedied even by the optimum design of the internal negotiation determinants. For this reason, in the case of landscape conflicts, the position of negotiated solutions is difficult compared with authoritative conflict resolutions.

Nevertheless, ***negotiated local arrangements can be reached*** if the impaired landscape users can plausibly demonstrate that their resource portfolio contains important policy resources that cannot be owned which they can activate with some prospect of success thanks to institutional rules (rights of recourse, rules of direct democracy) in favour of authoritative conflict resolutions through majority decisions or the courts. In these cases, the basic resource users will refrain from the activation of their resources which are capable of being owned (infrastructure and law) and agree to negotiated local arrangements in which they accept also to refrain from implementing changes in the terrain to basic resource uses that impair landscape services.

Such solutions can fulfil the substantial requirements of ecological, economic and social sustainability if all (internal and external) actors from the relevant (landscape-related) policies are involved in the negotiations (i.e. the policy beneficiaries and political-administrative actors in addition to the target groups) who claim the most important of the valued services of the landscapes involved. These actors represent the three groups of functional services of landscapes identified in this report (i.e. aesthetic, socio-cultural and ecological landscape qualities).

Even if such local arrangements meet the requirements of sustainable development, a conflict resolution mechanism which could be used to overcome such conflicts in the

future is not necessarily available. This is only the case if the individual-specific local arrangement contains suitable formalized rules for the entire (regional) perimeter of the affected landscape or leads to the creation of such rules. If suitable structural and procedural elements for it are available in the local arrangement, a regime change will take place. As a result, previously complex regimes of basic resources and the regime of the immaterial landscape resource itself gain coherence which is why the tension between these two regimes is diminished. In this sense, there is a shift towards an integrated regional landscape regime.

The institutional design which is particularly important for integrated landscape regimes can be based on a unitary or dual model. In the former case, the rights of use to the basic resources and landscape are placed together so that potential conflicts between impairers of landscape-produced services and the use claimants who value them can be resolved by one and the same (legal) entity. This model runs the risk of unsustainable «club gooding» in particular due to the exclusion of external use claimants. The dual model is based on the creation of new (public-law or private-law) corporations or foundations on the level of the (usually supramunicipal) regional perimeters of the landscape involved. It lends the newly created bodies the right to impose public-law property restrictions on the basic resource users or to conclude use-restricting contracts with them in the interest of the securing of valued landscape services. To this end, the newly created structures would have access to financial resources which originate from subsidies or betterment levies. The national/nature parks will constitute important examples of the application of these dual institutional design of landscape regimes.<sup>62</sup>

Conversely, this report clearly demonstrates that local arrangements, majority decisions and court resolutions which appear to be substantively sustainable, but which do not lead to the described regime change but to the confirmation of the pre-existing regime are facilitating the current non-sustainable development of landscapes. In practical terms, this means that far greater prominence will have to be given to institutional engineering – which is known to play a more important role in negotiated solutions than in authoritative majority or court decisions – in the future than it has been the case up to now.

---

<sup>62</sup> See also Kaufmann-Hayoz, Wicker (2005: 7–10) on regional landscape development concepts (regionale Landschaftsentwicklungskonzepte/R-LEK).

# Bibliography

Aubin D. 2005. *L'eau en partage: activation des règles dans les rivalités d'usages en Belgique et en Suisse*. Thèse de doctorat présentée à la Faculté des Sciences économiques, sociales et politiques. Louvain: Université catholique de Louvain.

Aubin, D., Nahrath, S., Varone, F. 2004. *Paysage et propriété: patrimonialisation, communautarisation ou pluri-domanialisation*. Cahier de l'IDHEAP 219/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Binswanger, H.C. 1998. Dominium und Patrimonium – Eigentumsrechte und -pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, in: Held, M., Nutzinger, H.G. (Hrsg.), *Eigentumsrechte verpflichtet – Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*. Frankfurt: Campus. S. 126–142.

Bisang, K., Nahrath St., Thorens, A. 2001. *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage / Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870–2000)*. Working paper de l'IDHEAP 8/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bisang, K., Schenkel, W. 2002. *Wirkungen nationaler Ressourcenregime auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Pfynwald (VS)*. Working paper de l'IDHEAP 13/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bord, M. 2006. *Propriété foncière et aménagement durable du territoire – Screening juridique*. Working paper de l'IDHEAP. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Bromley, D. 1997. Property regimes in environmental economics, in: Folmer, H. et al. (Hrsg.), *The international yearbook of environmental and resource economics 1997/1998: a survey of current issues*. Cheltenham: Edward Elgar.

BUWAL (Hrsg.) 1995. *Empfehlungen, Golf, Raumplanung – Landschaft – Umwelt*. Ausgabe 1995. Berne.

BUWAL und Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.) 1998. *Landschaftskonzept Schweiz*. Berne.

Dziedzicki, J.-M. 2001. *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : Quelle place pour les processus de médiation?* Thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et urbanisme. Tours: Université de Tours.

Europarat 2000. *European Landscape Convention*, adopted by the Committee of Ministers on 19th July 2000, Strasbourg.

Fietkau, H.-J., Weidner, H. 1998. *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*. Berlin: Edition sigma.

Flückiger, A., Morand, Ch.-A., Tanquerel, T. 2000. *Quels sont les effets du droit de recours des organisations de protection de l'environnement?* Berne: OFEFP.

Gerber, J.-D. 2004a. *La nouvelle gouvernance comme moyen d'arbitrage entre les intérêts de développement et de protection du paysage*, Cahier de l'IDHEAP 215/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

- Gerber, J.-D. 2004b. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Baltschiedertal*, Working paper de l'IDHEAP 9/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Gerber, J.-D. 2004c. *Changement du régime institutionnel du paysage. Le cas Aletsch-Riederalp-Bettmeralp*, Working paper de l'IDHEAP 10/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Gerber, J.-D. 2006. *Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage – Une analyse comparée de trois cas alpins*. Série Écologie & Société, vol. 21. Zurich: Rüegger.
- Girard, N., Knoepfel, P. 1997. *Cleuson-Dixence: Tout est bien qui finit bien?* Étude de cas de l'IDHEAP no 8. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- de Groot, R.S., Wilson, M.A., Boumans, R.M.J. 2002. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services, in: *Ecological Economics* 41: 393–408.
- Hapka, R. 2005. *La propriété foncière au service de la protection de la nature et du paysage en Suisse – Les réserves naturelles de Pro Natura*. Mémoire de mastère de l'IDHEAP.
- Hunziker, M., Buchecker, M., Mosler, H.J., Siegrist, D., Hurni, L., 2005. *Conflicting expectations and objectives regarding the development of Alpine landscapes: Psychological background, societal mechanisms and possible ways to a sustainable landscape development in the Alps and outside*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.
- Kaufmann-Hayoz, R., Wicker, H.R. 2005. *Co-operation in landscape management. Institutional strategies at the communal and regional level*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.
- Knoepfel, P. 2005. Einleitung: Definitionen, Fragestellung, Design und Hypothesen, in: Rodewald, Raimund, Knoepfel, Peter (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, Améli, Gerber, Jean-David, Corinne, Mauch 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zurich: Rüegger. S. 9–42.
- Knoepfel, P. 2005a. Konzept und Methode, in: Rodewald, R., Knoepfel, P. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, A., Gerber, J.-D., Mauch, C. 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zurich: Rüegger. S. 43–78.
- Knoepfel, P. 2006. De la protection du paysage à la gestion des ressources paysagères, in: Varone, F. et Van der Gucht, D. (éds). *De la construction de paysages à sa protection: approches artistiques et scientifiques*. Bruxelles: La lettre volée. S. 153–17.
- Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit Bisang, K., Mauch, C., Nahath, 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*. Série Écologie & Société, vol. 17. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Kissling-Näf, I., Varone, F. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit Bisang, K., Mauch, C., Nahrath, St., Reynard, E., Thorens, A. 2003. *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion. Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*. Série Écologie & Société, vol. 19. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Série Analyse des politiques publiques, 2e édition. Zurich/Chur: Rüegger Verlag.

Knoepfel, P., Müller-Yersin, H., Pestalozzi, M. 2004. *Grundlagen zu Verhandlungsempfehlungen UVEK*, Fachbericht. Schriftenreihe Umwelt Nr. 365. Berne: Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

Knoepfel, P., Nahrath, S. 2002. Les régimes institutionnels pour la durabilité des ressources urbaines, *Vues sur la ville*, n°2 avril-mai 2002, Lausanne, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable: 3-5.

Knoepfel, P., Nahrath, S. 2005. *The sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards institutional natural resource regimes (INRR)*, Cahier de l'IDHEAP 226/2005. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Knoepfel, P., Wey, B. 2006. *Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen – Bestandesanalyse im Hinblick auf die Erstellung eines Katasters öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen nach dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Geoinformation*. Working paper de l'IDHEAP 7/2006. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

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 52/1989. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

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).

Mauch, C. 2004. *Veränderung des institutionellen Ressourcenregimes der Landschaft. Der Fall Sent-Ramosch-Tschlin (GR)*. Working paper de l'IDHEAP 12/2004. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Mauch, C., Reynard, E., Thorens, A. 2000. *Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870–2000)*, Working paper de l'IDHEAP 10/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Nahrath, S. 2000. *Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870–2000)*, Working paper de l'IDHEAP 5/2000. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Nahrath, S. 2003. *La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990*, thèse de doctorat, IDHEAP/Université de Lausanne.  
<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>

OECD 1999. *Cultivating rural amenities: an economic development perspective*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Rodewald, R., Knoepfel, P. (Hrsg.), in Zusammenarbeit mit de Fossey, A., Gerber, J.-D., Mauch, C. 2005. *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung. Régimes institutionnels pour le développement durable du paysage*. Série Écologie & Société, vol. 20. Zurich: Rüegger.

Rüegg, E., Gerheuser, F., Koeppel, H.D. 2004. *How to turn Alpine Landscapes into an asset of development? Institutional prerequisites and conditions at the local and regional level*. NRP 48 «Landscapes and Habitats of the Alps». Final scientific report.

Savary, J. 2007. *Mise en œuvre des politiques de la mobilité urbaine : analyse comparée de processus de régulation des usages des voies publiques et de l'air dans quatre villes suisses*. Thèse de doctorat, IDHEAP/Université de Lausanne.  
<http://www2.unil.ch/cyberdocuments/>

Schenkel, W., Bisang, K. 2002. *Wirkungen nationaler Ressourcenregimes auf regionaler Ebene: Fallbeispiel Wald am Gurten (BE)*. Working paper de l'IDHEAP 12/2002. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.

Schweizerischer Bundesrat 2002. *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 27. März 2002.

Simmen, H., Marti, M., Osterwald, S., Walter F. 2006. *Die Alpen und der Rest der Schweiz: Wer zahlt – wer profitiert?* Zurich: vdf.

Staehelin-Witt, E., Saner, R., Wagner Pfeifer, B. 2006. *Verhandlungen bei Umweltkonflikten. Ökonomische, soziologische und rechtliche Aspekte des Verhandlungsansatzes im alpinen Raum*. Zurich: vdf.

Terribilini, S. 2001. *Fédéralisme, territoires et inégalités sociales*. Paris: L'Harmattan.

UVEK (Hrsg.) 2004. Verhandlungsempfehlungen – Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, die dem Verbandsbeschwerderecht unterliegen. Berne.

Wälti, S. 2001. *Le fédéralisme d'exécution sous pression: la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.



# Annex 1

## The services provided by alpine landscapes

---

### Landscape services

---

#### 1) Aesthetic landscape quality

---

- |                        |  |
|------------------------|--|
| Space perceived as ... | <ul style="list-style-type: none"> <li>1a) Source of recreational functions (including tourism, leisure, experience of nature)</li> <li>1b) Place of maximum possible free accessibility</li> <li>1c) Provider of stories and images of homeland</li> <li>1d) Place of aesthetic landscape perception</li> <li>1e) Source of added value (advertising, regional marketing, tourism)</li> <li>1f) Source of identity and supplier of identification structures</li> </ul> |
|------------------------|--|

#### 2) Socio-cultural landscape quality

---

- |                        |   |
|------------------------|---|
| Space perceived as ... | <ul style="list-style-type: none"> <li>2a) Place of agricultural use</li> <li>2b) Place of forestry use</li> <li>2c) Place of settlement activity</li> <li>2d) Provider of spatial structuring of mobility and transport</li> <li>2e) Source of cultural history and built heritage</li> <li>2f) Place of cultural diversity</li> <li>2g) Place of satisfaction and well-being</li> </ul> |
|------------------------|---|

#### 3) Ecological landscape quality

---

- |                        |  |
|------------------------|--|
| Space perceived as ... | <ul style="list-style-type: none"> <li>3a) Provider of basic (a)biotic spatial factors</li> <li>3b) Provider of networked natural priority areas</li> <li>3c) Store of genetic diversity (biodiversity)</li> <li>3d) Regulator of the water cycle</li> <li>3e) Regulator of dynamic processes (natural events)</li> <li>3f) Regulator of population dynamics</li> <li>3g) Place of natural history and the natural sciences</li> </ul> |
|------------------------|--|
- 

Source: adapted from Knoepfel 2005: 48–49; Gerber 2006: 69–71.

## Annex 2

### Typology of landscape conflicts

No	Impairer						Impaired					
	internal			external			internal			external		
	P	V	C	P	V	C	P	V	C	P	V	C
1.	X						X					
2.	X							X				
3.	X								X			
4.	X									X		
5.	X										X	
6.	X											X
7.		X					X					
8.		X						X				
9.		X							X			
10.		X								X		
11.		X									X	
12.		X										X
13.			X				X					
14.			X					X				
15.			X						X			
16.			X							X		
17.			X								X	
18.			X									X
19.				X			X					
20.				X				X				
21.				X					X			
22.				X						X		
23.				X							X	
24.				X								X
25.					X		X					
26.					X			X				
27.					X				X			
28.					X					X		
29.					X						X	

No	Impairer							Impaired					
	internal			external				internal			external		
	P	V	C	P	V	C		P	V	C	P	V	C
30.					X								X
31.						X		X					
32.						X			X				
33.						X				X			
34.						X				X			
35.						X					X		
36.						X							X

Captions:  
P: Landscape producer  
V: Landscape facilitator  
C: Landscape consumer

## Annex 3

### The ten policy resources<sup>63</sup>

- In the constitutional state, **law** as a legal resource is produced by either political-administrative authorities (public law) or by free contracting parties in accordance with the law of contract. Authorities and contracting parties lay claim to the resource when they insist that the law must be used in the pursuit of their objectives. The application of the law is ultimately a matter for the courts. In constitutional states, all authorities need a legal basis for their actions.<sup>64</sup> The significance of this resource is often expressed in the negative formulation «we have no legal basis». Environmental organizations avail of the law to implement environmental law through their right of appeal.
- The resource **personnel**, which must be available to both private and public actors, consists of persons whom the actor is in a position to mobilize for the fulfilment of certain tasks on the basis of public civil service law, private law of contract, or for ideological motives (volunteers). These persons are characterized by certain professional skills, loyalty and dependency relations to the actors who mobilize the resource and to the time made available to them. The development and maintenance of this resource presupposes the availability of the resource **money**, if the resource **organization** is not based on voluntary work. A lack of personnel significantly restricts the scope of action and negotiation of public and private actors.
- The monetary resource **money** assumes a predominant position insofar as its availability enables the acquisition of several other resources (in particular: **personnel**, **information**, **organization** and **infrastructure**). However, other resources also exist that cannot be purchased or can only be purchased to a limited extent with money (**consensus**, **time**, **political support** and **law**). However, a lack of money is a serious handicap when it comes to action and negotiation.

---

<sup>63</sup> Taken from Knoepfel et al. 2004: 62–64.

<sup>64</sup> See Chapter 1, Section 2 above.

- In complex policies (such as environmental and nature conservation policy), the **cognitive** resource **information** in the sense of technical, political or economic data, is a central prerequisite of action and negotiation. Information advantages give the actors an important position of power. The production of information is becoming increasingly expensive (resource **money**) and its processing requires qualified personnel (resource **personnel**). Furthermore, the possibilities for the dissemination of information (resource **infrastructure**) or the capacities of an actor to keep information as secret as possible play a role in the definition of this actor's negotiating power. Information deficits constitute considerable action and negotiation handicaps, particularly in the context of complex policy fields.
  
- The interactive resource **organization** consists in the capacity to combine or network other resources with respect to a specific objective at as low a cost as possible. The degree of organization of an actor describes this actor's capacity to realize such combinations of resources rapidly or less speedily. Central parameters here include the actor's organizational structure (in particular command structures) and the motivation of the basis (membership, in the case of private organizations) to achieve the stated objective. In this way, organization sets the actor in question «in motion» through internal interactive processes.
  
- The resource **confidence** promotes consensus between actors involved in policy (implementation) who do not necessarily pursue the same objective, but seek a solution to the same problem. Accordingly, consensus is not the same thing as the resource **organization** and its constitutive elements of loyalty or of the motivation of organization members, instead it describes the relation between one actor and another. It also differs from the resource **political support** in that in many instances processes of unanimity rather than majority processes are needed to create consensus. Consensus emerges practically step-by-step through learning and other negotiation processes on certain factual issues between the three groups that are constitutive of policy processes (target groups, stakeholders and authorities). This consensus does not require democratic majority approval in the context of (local, cantonal or federal) public law corporations.

- **Time** is a difficult resource to describe; its availability is generally referred to in negative terms (e.g. «have no time»). In situations involving action or negotiation, in which rapid action is required (disaster situations, predefined deadlines etc.), it becomes the factor that determines outcome. In alternative conflict resolution processes, the resource time, which is available to one or other of the negotiation parties, also plays a major role because time often means **money** (interest), on the one hand, and sometimes considerable negotiating power, on the other.
- The resource **infrastructure** consists of all kinds of communications equipment and real estate in the possession of an actor (i.e. from an office, pencils and overhead projectors to assembly halls, telephone networks, transmission frequencies and property). The availability of this resource is crucial above all in the mobilization of support or opposition. An actor that does not have this resource will not be able to deal credibly with the resources **organization** or **policy implementation** (or with the resource **consensus** in the context of larger processes).
- The resource **political support** through democratic majority decisions only plays a direct role in negotiation processes for the participating political-administrative (official) actors. Other actors can mobilize it, however, by working towards a change in the relevant legal basis and in this way succeed in reaching a political solution of a conflict through majority decision (instead of through consensus), in particular through the launch of popular initiatives.
- **Force**: The use of violence requires on the part of the state the availability of police manpower and serves the ultimatary implementation of policy outputs (cases when applied: closure of operations, arrest of a criminal, enforcement of a ban on a demonstration, demolition of an unauthorized structure etc.). Violence is sometimes also used by private actors to lend emphasis to their demands (example: «non-violent» occupation of sites, break ins into factories or works, blocking of marches, road blockages etc.). The instrumental term «force» is intended to express that the identification of this resource does not go hand in hand with the legitimacy of its use.

Forschungsbericht NFP 48

## **Institutionelle Landschaftsregime**

### **Lösungsansatz für Landschaftskonflikte**

Landschaft ist eine immaterielle Ressource, die prinzipiell nicht von denselben Akteuren genutzt wird, die die jeweiligen Basisressourcen wie Boden, Wasser usw. nutzen. Landschaftskonflikte lassen sich daher nur lösen, wenn sich die beteiligten Akteure darüber einigen, wie die vorbestandene Eigentums- und Nutzungsrechte sowie -ansprüche zu lesen sind. Die Autoren zeigen, dass Landschaftsvermittler wie Verkehrsvereine, Ferienorganisatoren oder Naturschutzorganisationen oft das Zünglein an der Waage spielen, wenn es darum geht, Eigentümer von Basisressourcen von Beeinträchtigungen abzuhalten.

*Research report NRP 48*

## ***Institutional Landscape Regimes***

### ***An Approach to the Resolution of Landscape Conflicts***

*Landscape is an immaterial resource generally used by actors other than those that depend directly on its fundamental resources such as soil, water and forests. Landscape conflicts can be solved only if the actors involved reach an agreement regarding the interpretation of use rights to the landscape. The authors demonstrate that landscape facilitators, including tourist information offices, tour operators and nature conservation organisations, often play a decisive role in preventing the owners of basic resources from impairing landscape.*

Autoren / Authors:

Prof. Dr. Peter Knoepfel, Dr. Jean-David Gerber

Diese Publikation wird unterstützt durch den Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen».