

Hannover Konfliktmanagement Kongress 2013 (www.km-kongress.de)
27./28.9. 2013 (Fassung 24.11.2013)

Beteiligung in der Schweiz am Beispiel des Umweltschutzes

Thomas Pfisterer, Prof. Dr. iur. LL. M. (Yale), Rechtsanwalt Voser Rechtsanwälte, Baden/Aarau, ehemaliges Mitglied des Schweizerischen Bundesgerichts, der Kantonsregierung Aargau und des Schweizerischen Ständerats

1. „Von den anderen lernen“
2. **Beteiligung ist nicht nur Verfahren, sondern Inhalt: Aufnahmebereitschaft der Behörden**
 - 2.1. Beteiligung als 2-Weg-Prozess
 - 2.2. Das Wichtigste: Aufnahme- und Änderungsbereitschaft der Behörden
 - 2.3. Abgrenzungen und Missbrauch der Beteiligung
 - 2.4. Beteiligung ist Demokratie
3. **Die vielfältigen Anforderungen an Umweltschutzentscheide**
 - 3.1. Beteiligung ist besonders nötig beim Umweltschutz
 - 3.2. Drei Bausteine für Umweltschutzentscheide: Zustimmung, Fachwissen, Effizienz
 - 3.3. Bausteine für Umweltschutzentscheide im Bundesstaat
4. **Optimale Beteiligung**
5. **Die föderalistische Beteiligung**
 - 5.1. Kantonale Mitwirkung auf Bundesebene
 - 5.2. Beteiligung durch kantonale Umsetzung
 - 5.3. Beteiligung durch Zusammenarbeit
6. **Die demokratische Beteiligung**
 - 6.1. Beteiligung auf Bundes- und kantonaler Ebene
 - 6.2. Beteiligung an Konsensprozessen im Gesetzgebungsprozess – Beispiel 1
 - 6.3. Beteiligung an Verhandlungsprozessen für (Gross-)Projekte – Beispiele 2 & 3
7. **Ein paar Würdigungen**
 - 7.1. Föderalistische Beteiligung
 - 7.2. Demokratische Beteiligung

1. „Von den anderen lernen“

Deutschland (Bundesgesetz vom 31. Mai 2013) , Niedersachsen (Art. 47ff. LV und der Koalitionsvertrag) u. a. Länder (Ranking 2010) diskutieren über die Bürgerbeteiligung. Das Referendum ist weltweit im Vormarsch (Bild).

Mit Respekt wird diese Entwicklung in der Schweiz verfolgt. Belehrungen liegen mir fern. Danke für die Einladung. Ich habe in der Praxis über Jahrzehnte zu diesem Thema gelernt. Ich bin hier, um weiter zu lernen.

2. **Beteiligung ist nicht nur Verfahren, sondern Inhalt: Aufnahmebereitschaft der Behörden**

2.1. *Beteiligung als 2-Weg-Prozess*

Beteiligung geschieht zwischen Sender und Empfänger. 1. Sender sind Beteiligte, Private, Gemeinden, Kantone. Sie wollen Einfluss ausüben. 2. Empfänger sind Beteiligende, also von den Behörden, Regierungen, Verwaltungen.

2.2. *Das Wichtigste: Aufnahme- und Änderungsbereitschaft der Behörden*

Beteiligung ist zuerst Verfahren: Anhörung, Konsultation, Referendum usw.

Aber Beteiligung ist nicht nur Verfahren. Das Wichtigste an der Beteiligung ist der Inhalt: das Wichtigste ist, dass die Behörden die Anliegen der Beteiligten aufnehmen und das Projekt entsprechend ändern, indem sie die Anliegen der Beteiligten möglichst integrieren, gar mit den Beteiligten verhandeln und einen Kompromiss oder Konsens suchen.

Das Wichtigste ist, nicht der Entscheid, sondern die Entscheidvorbereitung. Es geht nicht nur darum, dass die Beteiligten, das Volk usw. am Schluss entscheiden, sondern dass die Anliegen der Beteiligten, des Volkes in die Entscheidvorbereitung aufgenommen werden.

Vorbringen der Beteiligten sind Chancen zur Verbesserung, nicht Störungen. Die Behörde, selbst das Parlament, ist immer dem Volk untergeordnet.

2.3. *Abgrenzungen und Missbrauch der Beteiligung*

Die Beteiligung hat die Regel, nicht die Ausnahme zu sein, unabhängig vom Willen einer Behörde. Sie muss zumindest ein faires Verfahren, Information, Diskussion usw. einschliessen.

Keinesfalls darf die Behörde die Beteiligung missbrauchen, um die Beteiligten zu indoktrinieren, zu disziplinieren oder zum Applaus anzuhalten.

2.4. *Beteiligung ist Demokratie*

Beteiligung ist Teil der repräsentativen und der direkten Demokratie.

3. **Die vielfältigen Anforderungen an Umweltschutzentscheide**

3.1. *Beteiligung ist besonders nötig beim Umweltschutz*

Der Umweltschutz geht alle an. Jede und jeder sollte allen Entscheiden zustimmen müssen. Zumindest sollte er sich an ihnen beteiligen dürfen.

3.2. Drei Bausteine für Umweltschutzentscheide: Zustimmung, Fachwissen, Effizienz

Erster Baustein ist die Zustimmung. Umweltschutz funktioniert nur, weil die vielen Pflichtigen aus Einsicht und Selbstverantwortung den Umweltschutzentscheiden zustimmen und sie selber umsetzen. Das Gesetz nutzt diese Bereitschaft, z. B., indem es verlangt, vom Pflichtigen zuerst Sanierungsvorschläge einzuholen (Art. 16 Abs. 2 USG), bevor verfügt wird.

Manchmal braucht es nicht nur die Zustimmung, nämlich....

Zweiter Baustein ist die Qualität. Umweltschutzentscheide zur Lufthygiene, zum Strahlenschutz usw. setzen besonderes Fachwissen voraus.

Dritter Baustein ist, der Aufwand, das Kosten-Zeit-Nutzen-Verhältnis. Ohne Leistungsfähigkeit oder Effizienz kommt der Umweltschutz nicht zum Ziel.

3.3. Bausteine für Umweltschutzentscheide im Bundesstaat

Umweltschutzentscheide fallen teils beim Bund, teils bei den Kantonen und Gemeinden. Sie erfüllen je andere Funktionen.

Für den Umweltschutz beschränkt sich der Bund im Allgemeinen auf einen Rahmen. Vollständig regelt er nur selten, z. B. bei Luftfahrt oder Kernenergie. Das Schwergewicht der Umsetzung liegt bei den Kantonen. Sie beschäftigen z. B. rund 90% der Arbeitskräfte in der Umweltschutzverwaltung.

4. Optimale Beteiligung

(Bild: 1. unten: 3 Bausteine der Wirklichkeit; 2. oben: Optimierung; 3. dazwischen: Annäherung)

Wenn mein Boden verseucht ist, reicht es nicht, dass ich dem Sanierungsprojekt zustimme. Das Projekt muss fachlich gut sein und darf nicht erst wirken, wenn es zu spät ist.

Der Umweltschutz lehrt: Optimal muss die Beteiligung sein, nicht maximal. Eine maximale Beteiligung von Privaten, Gemeinden usw. garantiert keine (maximal) guten oder kostengünstigen Entscheide.

Der Entscheid ist optimal, wenn er weitgehendst auf Zustimmung abstellt, ohne aber Fachwissen, also Qualität und Effizienz, also ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis unnötig zu übergehen. Gesucht ist die möglichste Annäherung aller drei Ziele zugleich: Zustimmung, Fachwissen und Effizienz.

Jeder muss einsehen, dass er seinen Willen nicht maximal, sondern nur optimal durchsetzen kann. Andere haben die gleichen Rechte. Wir sind soziale und politische Wesen. Wenn wir mit anderen zusammenleben wollen, müssen wir Gesamtzusammenhang respektieren, selbst wenn wir nicht jedem einzelnen Entscheid zustimmen.

Beteiligung gibt es nur innerhalb der Rechtsordnung.

5. Die föderalistische Beteiligung

(Bild: Drei-fache Beteiligung der Kantone: 1. Vorbereitung und Entscheid über Verfassung/ Vorbereitung von Gesetzen; 2. Umsetzung/Vollzug des Bundesrechts; 3. Zusammenarbeit unter den Kantonen)

5.1. Kantonale Mitwirkung auf Bundesebene

Verfassungs- und Gesetz enthalten die Vorgaben für die Umsetzung durch die Kantone. Umweltschutz beim Bund ist weithin Verfassungs- und Gesetzesänderung. Wenn die Kantone den Umweltschutz auf Bundesebene beeinflussen wollen, müssen sie sich dort beteiligen.

Die Kantone verfügen über hauptsächlich drei Einflusskanäle: 1. das Kantonsvolk, indem es die Parlamentsmitglieder wählt und an nationalen Abstimmungen teilnimmt; 2. durch Überzeugung der Parlamentsmitglieder; 3. durch die Kantonsregierungen, die bei der Vorbereitung der meisten nationalen Erlasse mitarbeiten, aber nicht mitentscheiden dürfen. Diese vorbereitende Funktion hat in letzter Zeit an Gewicht zugenommen. Sie soll Zentralisierung u. a. Veränderungen kompensieren.

5.2. Beteiligung durch kantonale Umsetzung

Die Kantone beteiligen sich am Umweltschutz vor allem dadurch, dass in der Regel sie die Umsetzung besorgen. Die Umsetzung lässt sich hierzulande wenig hierarchisch durchsetzen. Sie hängt vom partnerschaftlichen Zusammenwirken von Kantonen und Bund ab.

Im Rahmen der zulässigen Alternativen sollen die Kantone jene Lösung wählen, die aus ihrer demokratischen Sicht die nationalen Anliegen optimal mit den kantonalen, regionalen und lokalen Interessen verbindet. Sie sollen sich für das Ganze engagieren und zugleich für die eigenen Interessen profitieren können. Diese Regelung spornt zu besserer Leistung und Wettbewerb an. Um diese Interessenkombination zu erreichen, muss der Bund bei seiner Gesetzgebung auf die Besonderheiten (Vielfalt) der Kantone eingehen und ihnen möglichst grosse Gestaltungsspielräume gewähren (Art. 46 Abs.3 Bundesverfassung, BV).

5.3. Beteiligung durch Zusammenarbeit

Die Kantone beteiligen sich auch am Umweltschutz dadurch, dass sie untereinander und mit dem Bund zusammenarbeiten (Titel zu Art. 44 ff. BV), z. B. interkantonale Verträge abschliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen (Art. 48, 48a, 56 BV).

Die Zusammenarbeit entwickelt sich häufig in Regierungskonferenzen, z. B. der Erziehungsdirektorenkonferenz und grundsätzlich in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ab; sie wird in den nächsten Tagen 20 Jahre alt. Eine hauptsächliche Leistung der KdK ist es, dass sie unter den Kantonen und zwischen ihnen und dem Bund einen Konsens aufbauen hilft. Gleichzeitig befördert sie Effizienz sowie Fachwissen.

6. Die demokratische Beteiligung

(Bild: Zweifache Beteiligung des Volkes: 1. Volk der ganzen Schweiz: Verfassung und Gesetze 2. Volk jedes Kantons: Umsetzung/Vollzug; 3. Problem der Zusammenarbeit/Reduktion des Volks auf ja/nein)

6.1. Beteiligung auf Bundes- und kantonaler Ebene

Das „Volk“ beteiligt sich an der Umweltpolitik durch die direkte Demokratie. Es hat nicht nur alle 4 Jahre zu wählen und die Behörden zu Personen- und Sachentscheiden zu ermächtigen. Wichtige

Personen- und vorab Sachentscheide sind dem Volk vorbehalten. Dazu gehören die Verfassung, Gesetze und oft deren Finanzierung.

Die direkte Demokratie ist in langer Geschichte entstanden, in der heutigen Form erst in den letzten beiden Jahrhunderten. Sie verändert sich immer wieder. Es gibt viele Arten der direkten Demokratie.

Die Kantone haben eine breite Palette von Volks- und Mitwirkungsrechten geschaffen für Verfassungs- und Gesetzgebung, die Bewilligung von Steuern und Staatsausgaben usw. Der Bund baut auf die Demokratie in den Kantonen, gewährleistet diese und braucht sie für die Umsetzung des Bundesrechts. Grob gilt: je 1/3 des Finanzhaushaltes liegt bei Gemeinden, Kantonen und Bund.

6.2. Beteiligung an Konsensprozessen im Gesetzgebungsprozess – Beispiel 1

(Bild: 1. Zusammenarbeit aller Beteiligten; 2. Diskussion und Verständigung; 3. mögliche Annäherung – Erarbeitung eines Konsenses; 4. Ideal: Einstimmigkeit)

Die direkte Demokratie meint mehr als Volksrechte (Wahlen, Referendum, Initiative usw.). Sie baut auf die Grundüberzeugung, dass die Behörden immer wieder und immer neu Lösungen suchen müssen, die im Volk konsensfähig sind oder sein könnten. Diese Grundüberzeugung prägt weite Teile des Staates aller Ebenen, die Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen, aber auch wesentlich die Gesellschaft.

Die direkte Demokratie mündet in eine **politische Kultur der Verständigung**, der Konkordanz- oder Konsensdemokratie.

Ansatzpunkt ist hauptsächlich das Referendum. Es ist das Bürgerrecht, eine Verfassungs- oder Gesetzes- oder eine andere, wichtige Vorlage anzunehmen oder – verbindlich – zu verwerfen.

Es ist nicht nur ein Veto am Ende des Entscheidungsprozesses. Es prägt die Erarbeitung des Inhalts. Nicht nur die jeweilige Mehrheit entscheidet. Es werden Lösungen gesucht, die sich einem Konsens oder gar der Einstimmigkeit annähern. In diesem Annäherungsprozess gewinnen auch diejenigen Beteiligten Einfluss, die Minderheiten darstellen. Je nach Lage sind hierzulande die meisten Gruppierungen irgendeinmal nur Minderheiten, also auf Rücksicht durch die Mehrheit angewiesen.

Motor zur Konsensarbeit ist meist die Unsicherheit: 1., die Unsicherheit der Mehrheitsbildung in der Entscheidungsvorbereitung, vorab im Parlament; 2. – noch wichtiger - die Unsicherheit des Volksentscheids. Man weiss oft nicht genau, wie sich die Stimmberechtigten im Zeitpunkt des Urnenentscheids entschliessen.

Im Ergebnis zwingt demnach hauptsächlich das Referendum immer wieder dazu, alle wichtigen politischen Kräfte in den Entscheidungsprozess zu integrieren, die Geschäfte konsensual vorzubereiten und die Organe entsprechend umfassend zusammenzusetzen. So werden Referenden vermieden.

Die Konsensarbeit ist erfolgreich. Das ist ein Grund, weshalb 93% der Gesetze ohne Referendum passieren. Konsensprozesse verbreiten sich in der Welt, z. B. in der EU.

6.3. Beteiligung an Verhandlungsprozessen für (Gross-)Projekte – Beispiele 2 & 3

Kantone: z. B. in einem bestimmten Gebiet einen grossen Strassentunnel zu bauen. Beispiel 2

(Bild: 1. links: formeller Ablauf des Verfahrens; 2. rechts: Trichter – Reduktion der Einwände von 1000 Einwände – 500 Einwände – 15 Beteiligte an der Verhandlungsrunde – Konsens)

- Die wichtigsten Schritte dazu waren: Analyse des Problems und der Spielräume, die Wahl des Lösungsweges, die gemeinsame Erarbeitung und Verhandlung, die Gestaltung des Verfahrens und die Umsetzung.

- Wichtige Aspekte auf diesem Weg können ein faires Verfahren, ein (früher Verhandlungs-) Zeitpunkt, eine Trennung von Grundsatz- und Einzelfragen, der Kreis der Beteiligten, die Öffentlichkeitsarbeit, eine (mediationsähnliche) Vereinbarung usw. sein

Bund: z. B. die Planung/Lärmschutzregelung beim Flughafen Zürich Beispiel 3

7. Ein paar Würdigungen

Die Demokratiezufriedenheit ist gross (Bild: NZZ 27.5.13 S.15).

7.1. Föderalistische Beteiligung

Die Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen verbessert die Chancen für den Umweltschutz, zu demokratischem und kantonalem Einfluss, zu kantonalen Differenzierung usw.

Allerdings können die Risiken zu Ungleichbehandlung, langsamen Entscheiden usw. auswachsen.

7.2. Demokratische Beteiligung

Pro Jahr entscheidet das Volk etwa 50 Sachfragen, an 4 bis 5 Terminen. Von 1848 bis 2009 haben Volk und Stände über 191 über Verfassungsänderungen entschieden, etwa $\frac{3}{4}$ haben sie zugestimmt.

Vorteile:

Legitimation/Zustimmung, Effizienz, Machtkontrolle/Zwang zur Bürgernähe/Einbindung der Eliten, Umsetzungskraft, Stabilität, zurückhaltende Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik usw.

Nachteile:

Langsam, wenig innovativ, Populismus, Distanz zur Aussen- und Europapolitik

Die uralte Frage nach der „Vernunft des Volkes“: die Schweiz ist nicht schlecht gefahren. Zentral ist die Bedeutung der Abstimmungsempfehlung durch Regierungen und Parlamente/die Beurteilung der Informationsquellen durch die Bevölkerung und ein insgesamt relativ hoher politischer Informationsstand der Bevölkerung („confusio hominum et providentia dei“)