

Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

**Zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) und zur Änderung des Übereinkommens und
zu einer Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG)**

Übersicht

Am 25. Juni 1998 unterzeichnete die Schweiz in Aarhus, Dänemark, das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Die Konvention trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. Bis heute haben 43 europäische Staaten, darunter auch die Europäische Gemeinschaft, die Konvention ratifiziert. Das Sekretariat der Konvention ist in Genf angesiedelt.

Die Aarhus-Konvention umfasst drei Pfeiler: der erste Pfeiler beinhaltet die Umweltinformation. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, jedermann ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, ohne dass ein bestimmtes Interesse vorliegen muss. Bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen kann das Gesuch abgelehnt werden. Die Vertragsstaaten müssen zudem sicherstellen, dass sie über aktuelle Umweltinformationen verfügen und diese – möglichst auf elektronischem Weg - öffentlich machen. Der zweite Pfeiler beinhaltet die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren. Die Vertragsparteien sollen bei umweltrelevanten Entscheiden den direkt Betroffenen Parteirechte gewähren und die Öffentlichkeit angemessen beteiligen. Der dritte Pfeiler regelt den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Vertragsparteien müssen für die Durchsetzung der Rechte der Konvention ein Überprüfungsverfahren vor einem Gericht vorsehen. Die Änderung von Almaty vom 27. Mai 2005, die noch nicht in Kraft ist, ergänzt die Konvention um Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen über die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen.

Mit dieser Vorlage sollen die Voraussetzungen für eine Ratifikation der Aarhus-Konvention geschaffen werden. Dabei sind nur geringe Gesetzesanpassungen nötig. Im Bereich des ersten Pfeilers (Zugang zu Umweltinformation) ist der Anspruch auf Bundesebene mit dem Öffentlichkeitsgesetz bereits weitestgehend erfüllt. Neu werden auch die Kantone verpflichtet, ein solches Zugangsrecht für Umweltinformationen zu schaffen. Da fast die Hälfte aller Kantone bereits ein Öffentlichkeitsgesetz kennt und sechs Kantone daran sind, ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten, ist der Anpassungsbedarf für die Kantone hier eher gering. Im Bereich des zweiten Pfeilers (Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren) ist im Umweltschutzgesetz eine Ergänzung im Bereich der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung nötig. Die eigentlichen Parteirechte erfahren keine Änderung. Schliesslich erweist sich auch der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten nach dem dritten Pfeiler grundsätzlich als genügend. Im Bereich des Beschwerderechts der Umweltorganisationen wird die Schweiz allerdings einen Vorbehalt anbringen, soweit es um den Bereich der ionisierenden Strahlung geht. Dies deshalb, weil nach schweizerischem Recht die ionisierende Strahlung vom Beschwerderecht der Umweltorganisationen nicht erfasst ist und dies auch so bleiben soll.

Mit der Ratifizierung der Aarhus-Konvention und der Änderung von Almaty würde die Schweiz ein wichtiges Zeichen für eine verbesserte Umweltinformation setzen. Die Akzeptanz der Umweltpolitik in der Öffentlichkeit und der Vollzug würden gestärkt. Ferner sichert sich die Schweiz die Möglichkeit, eine allfällige Weiterentwicklung der Konvention mit zu bestimmen. Schliesslich führt die Ratifizierung und Umsetzung der Konvention zu einer sinnvollen Angleichung an das Recht der Europäischen Gemeinschaft.

1 Grundzüge des Vertrages

1.1 Ausgangslage

Das am 25. Juni 1998 in Aarhus, Dänemark, von der Schweiz unterzeichnete Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) ist das Resultat langjähriger Bestrebungen, der grossen Bedeutung der Information im Bereich der Umwelt mit einem völkerrechtlich verbindlichen Instrument gebührend Rechnung zu tragen.

Eine umfassende Information ist eine unerlässliche Voraussetzung für das Mitwirken der Bürger und Bürgerinnen und der Nichtregierungsorganisationen bei öffentlichen Angelegenheiten. Sie fördert die Transparenz der Verwaltung. Dies macht staatliche Handlungen berechenbar und nachvollziehbar. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung wird gefördert. Eine umfassende Informationspolitik trägt damit zu einer Stärkung der Demokratie bei.

Informationen über die Umwelt sind für die Bevölkerung von besonders grossem Interesse. Um das Mass der Umweltauswirkung abschätzen zu können, müssen regelmässig die relevanten Umweltdaten erhoben werden. Diese Erhebungen können nur mit einem speziellen Know-How und den entsprechenden Messgeräten durchgeführt werden. Demnach ist es der Bevölkerung nicht möglich, selber zu den umweltrelevanten Daten zu kommen und die Bürgerinnen und Bürger sind auf die entsprechenden Informationen angewiesen. Erst dann können sie erkennen, wo Probleme bestehen, wie sich diese auswirken und wie man sie lösen kann. Ausreichende Informationen über die Umwelt sensibilisieren somit die Bevölkerung für Umweltanliegen und fördern das Bewusstsein für eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung. Folglich wird mit einer ausreichenden Information die Umsetzung der Umweltpolitik in der Bevölkerung besser verankert.

Auf internationaler Ebene wird die Bedeutung von Fragen des Informationszugangs, der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen und der Zugang zu gerichtlichen Verfahren in Umweltangelegenheiten für den innerstaatlichen Bereich schon seit geraumer Zeit anerkannt. Die aus der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt hervorgegangene Stockholm-Deklaration von 1972¹ hebt in Grundsatz 19 die Bedeutung des Verständnisses der Öffentlichkeit für den Schutz und die Verbesserung der Umwelt hervor. Postulate zum Informationszugang und zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten enthält auch die 1982 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Weltcharta der Natur² in den Grundsätzen 16 und 23. Im Brundtland-Bericht „Our Common Future“ der World Commission on Environment and Development von 1987 wurde schliesslich ausdrücklich auf die Bedeutung des Rechtes auf Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren sowie auf den dazu notwendigen Rechtsschutz im Hinblick auf eine nachhaltige Entwick-

¹ Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt vom 16. Juni 1972, GV-Res. 2994. Die in Stockholm abgehaltene Konferenz kann als die erste grosse UNO-Umweltkonferenz bezeichnet werden.

² GV-Res. 37/7 vom 28. Oktober 1982.

lung hingewiesen. Diese Elemente sind auch im Grundsatz 10 der Rio-Deklaration³ enthalten und gelten heute als die zentralen Punkte der Aarhus-Konvention.

1.2 Die Entstehung der Aarhus-Konvention

Die Idee für eine Konvention über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten ist vorwiegend im Prozess «Umwelt für Europa» entstanden. In diesem Prozess streben die Staaten Ost- und Westeuropas eine Annäherung der Umweltpolitiken, sowie eine vergleichbare Umweltqualität in Gesamteuropa an. Zu diesem Zweck finden regelmässig paneuropäische Konferenzen der verschiedenen Umweltminister statt. Die vierte Konferenz fand im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, der UN Economic Commission for Europe (UN/ECE)⁴, im Juni 1998 in Aarhus, Dänemark, statt. An dieser Konferenz wurde unter anderem die Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten verabschiedet. Es handelt sich somit um ein vorwiegend regionales Übereinkommen. Ausser dem Prozess „Umwelt für Europa“ spielten für die Entstehung der Aarhus-Konvention zudem sowohl internationale Deklarationen und Resolutionen, vereinzelt völkerrechtlich verbindliche Instrumente als auch das Europäische Gemeinschaftsrecht eine entscheidende Rolle (vgl. Ziff. 1.1 und 1.6.2).

Die Schweiz gehörte zu den 39 Unterzeichnerstaaten der Aarhus-Konvention. Nachdem die dafür notwendige 16. Ratifikationsurkunde hinterlegt wurde, trat das Übereinkommen am 30. Oktober 2001 in Kraft. Insgesamt haben heute 43 Staaten die Konvention ratifiziert, darunter auch die Europäische Gemeinschaft.

1.3 Die Änderung von Almaty

Die Änderung von Almaty aus dem Jahr 2005 ergänzt die Konvention um Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen über die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen. Die Änderung wurde am 27. Mai 2005 in Almaty (Kasachstan) verabschiedet. Sie wurde bis heute von 25 Staaten ratifiziert und ist noch nicht in Kraft. Für das Inkrafttreten ist die Ratifizierung durch 28 Staaten nötig. Mit dem Inkrafttreten der Änderung von Almaty ist im Laufe der parlamentarischen Verhandlungen zur Ratifizierung der Aarhus-Konvention zu rechnen.

1.4 Überblick über den Inhalt des Vertrages

Die Aarhus-Konvention verfolgt im Wesentlichen drei Anliegen:

Sie statuiert im ersten Pfeiler (Art. 4 und 5) ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen; darin eingeschlossen ist die Pflicht der Behörden, von sich aus zu informieren. Im Einzelnen bedeutet dies:

³ Erklärung der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung vom 14. Juni 1992, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch GV-Res. 47/190 vom 22. Dezember 1992 angenommen wurde.

⁴ Diese 1947 eingesetzte UN-Kommission ist eine der fünf regionalen Kommissionen der Vereinten Nationen.

- Jede natürliche und juristische Person hat grundsätzlich, unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Wohnsitz und unabhängig von einem besonderen Interesse, einen individuellen und durchsetzbaren Anspruch auf den Zugang zu Umweltinformationen, welche nicht einem besonderen Schutzinteresse unterliegen (Art. 4).
- Die Behörden sollen Umweltdaten erheben und diese der Öffentlichkeit in einem transparenten System zur Verfügung stellen (Art. 5).

Im zweiten Pfeiler (Art. 6 – 8) fordert die Konvention ein Recht auf Mitwirkung der betroffenen Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren. Ziel ist es, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig in Entscheidungen einzubeziehen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können; diese Entscheidungen betreffen den Bau oder die Änderung von Anlagen, welche in Anhang I der Aarhus-Konvention aufgelistet sind (Art. 6). Zudem soll auch die Öffentlichkeit sich zu den entsprechenden Vorhaben äussern können. Mit der Änderung von Almaty soll die Beteiligung der Öffentlichkeit auch bei Entscheidungen über die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen gewährleistet werden (Art. 6^{bis} und Anhang I^{bis}).

Im dritten Pfeiler (Art. 9) verlangt die Konvention einen Zugang zu einem Gericht für die Rechte nach den Artikeln 4 (Zugang um Umweltinformationen) und 6 (Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren). Im Einzelnen bedeutet dies, dass Personen, denen der Zugang zu Informationen (Art. 9 Abs. 1) über die Umwelt oder denen die Mitwirkung an Entscheidungsverfahren erschwert oder verweigert wird (Art. 9 Abs. 2), die gerichtliche Beurteilung ihres Anliegens verlangen können. Ebenso können Betroffene geltend machen, dass im Bewilligungsentscheid nach Artikel 6 Umweltrecht verletzt wurde (Art. 9 Abs. 2).

1.5 Die aktuelle Rechtslage in der Schweiz

Die Bundesverfassung (BV)⁵ verpflichtet den Bundesrat zur Information der Öffentlichkeit. In verschiedenen Erlassen ist die Informationspflicht der Behörden näher ausgeführt, so auch in den Umweltgesetzen. Seit Mitte 2006 ist auf Bundesebene das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)⁶ in Kraft. Dieses schafft auf Bundesebene einen umfassenden Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und umfasst damit auch den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen. Damit hat der Bund den Wechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt bereits vollzogen. Das BGÖ entfaltet jedoch keine Wirkung für die Kantone. Dennoch verfügen bereits 12 Kantone über vergleichbare kantonale Öffentlichkeitsgesetze, ein Kanton kennt den Anspruch in der Verfassung und in sechs Kantonen ist ein entsprechendes Gesetz in Ausarbeitung.

Bei der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit kennt die Schweiz gut ausgebaute Parteirechte und grundsätzlich auch umfassende Mitwirkungsrechte für die Öffentlichkeit wie z.B. nach Artikel 10d des Umweltschutzgesetzes (USG)⁷, wonach der Bericht über die Umweltverträglichkeitsprüfung von jedermann eingesehen werden kann. Ein Recht der Öffentlichkeit, sich mit Stellungnahmen bei konkreten Entscheidungsverfahren ohne eigentliche Parteirechte zu beteiligen und eine entsprechende

⁵ Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

⁶ Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ, SR 152.3)

⁷ Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01)

Pflicht der Behörden, diese Eingaben im Entscheid zu würdigen, kennt das schweizerische Recht hingegen nicht.

Der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ist gewährleistet. So kann die betroffene Öffentlichkeit einschliesslich der beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen gerichtlich überprüfen zu lassen, ob die Bewilligung einer Anlage mit erheblichen Umweltauswirkungen zu Recht erteilt wurde⁸. Einzig im Bereich der ionisierenden Strahlung können die Umweltorganisationen keine solche Überprüfung verlangen, da Artikel 3 Absatz 2 USG das Beschwerderecht der Umweltorganisationen in Bezug auf die ionisierende Strahlung ausschliesst.

1.6 Überblick über das Recht auf internationaler Ebene und dasjenige der Europäischen Gemeinschaft

1.6.1 Auf internationaler Ebene

Im internationalen Recht gibt es keine Regelung, die einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu Informationen von Behörden ganz allgemein, wie dies die Aarhus-Konvention vorsieht, garantiert. In der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁹ und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II) ist die Informationsfreiheit darauf beschränkt, dass sich jede und jeder aus allgemein zugänglichen Quellen informieren können. Das Informationszugangsrecht besteht also nur bei Informationen, die nach bestimmten gesetzlichen Vorschriften als für die Öffentlichkeit zugänglich erklärt werden. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt, dass der Staat unter bestimmten Umständen aus Artikel 8 EMRK verpflichtet werden kann, Zugang zu Informationen zu gewähren¹⁰.

Im Europarat hat sich eine Expertengruppe mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten beschäftigt. Am 21. Februar 2002 hat das Ministerkomitee eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für den Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet. Am 18. Juni 2009 wurde in Tromsø in Weiterentwicklung dieser Empfehlungen die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufgelegt¹¹. Es handelt sich dabei um das erste völkerrechtliche Instrument zur Anerkennung eines allgemeinen Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung. Die Konvention ist noch nicht in Kraft.

Im Umweltvölkerrecht standen bis anhin die zwischenstaatlichen Informationspflichten im Vordergrund. Vereinzelt haben jedoch auch Verpflichtungen der Staaten gegenüber ihrer Zivilgesellschaft in umweltvölkerrechtlichen Verträgen Eingang

⁸ Vgl. Art. 29a BV, zum Beschwerderecht der Umweltorganisationen vgl. Art. 55 f. USG. Zusätzlich zum Beschwerderecht nach Art. 55 USG, das gegen Anlagen offen steht, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehen, kennt das schweizerische Recht auch ein Beschwerderecht der Umweltorganisationen nach Art. 12 des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451). Dieses steht gegen Entscheide mit Auswirkungen im Bereich Natur und Landschaft offen, soweit diese Entscheide in Zusammenhang mit einer Bundesaufgabe ergehen.

⁹ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)

¹⁰ Entscheid des EGMR vom 19. Februar 1998 i.S. Guerra et. al. geg. Italien.

¹¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Summaries/Html/205.htm>

gefunden. Beachtenswert sind dabei insbesondere die präzisen Verpflichtungen, welche das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention)¹² enthält. Dieses Übereinkommen regelt das grenzüberschreitende Konsultations- und Mitwirkungsverfahren bei Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterstehen.

1.6.2 Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft

Im Europäischen Gemeinschaftsrecht ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten von Organen der Europäischen Union in Artikel 255 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet. Diese Regelung enthält nur die Grundzüge, die genauen Zugangsmodalitäten sind in der Verordnung Nr. 1049/2001/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission geregelt¹³.

Was die Umsetzung der Aarhus-Konvention innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betrifft, hat diese bisher zwei Richtlinien erlassen. Der erste Pfeiler der Konvention (Zugang zu Umweltinformationen) wird in der Richtlinie 2003/4¹⁴ vom 28. Januar 2003 geregelt. Es war die Europäische Gemeinschaft, die bereits vor der Verabschiedung der Aarhus-Konvention mit der Richtlinie 90/313 eine sehr ähnliche Regelung kannte. Entsprechend ist denn auch die Aarhus-Konvention im Bereich des ersten Pfeilers stark an die ursprüngliche EG-Richtlinie angelehnt.

Im Bereich des zweiten Pfeilers der Konvention (Mitwirkung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren) hat die Gemeinschaft die Richtlinie 2003/35¹⁵ vom 26. Mai 2003 erlassen. Inhaltlich wurden mit dieser Richtlinie insbesondere die Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Richtlinie 96/61 (heute 2008/1) über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung angepasst.

Im Bereich des dritten Pfeilers (Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) hat die Gemeinschaft die entsprechende Richtlinie noch nicht verabschiedet. Es besteht ein entsprechender Entwurf der Kommission (RLV KOM 2003 624¹⁶), der jedoch wegen Uneinigkeit im Ministerrat noch in erster Lesung blockiert ist. In vielen Bereichen des dritten Pfeilers kennt die Gemeinschaft jedoch heute schon einen hinreichenden Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Zudem

¹² Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (SR **0.814.06**)

¹³ ABl. L 145 vom 31. Mai 2001, S. 43 ff.

¹⁴ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26

¹⁵ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17.

¹⁶ Vorschlag KOM(2003) 624 endgültig für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

kannten mehrere Mitgliedstaaten das Verbandsbeschwerderecht bereits seit längerer Zeit (z.B. Frankreich und Schweden).

1.7 Würdigung

Die Konvention trägt der Tatsache Rechnung, dass es nach einem modernen Staatsverständnis Bürgerinnen und Bürgern möglich sein soll zu prüfen, ob die Behörden die ihnen übertragenen Aufgaben umfassend und richtig vollziehen. Wie dies der Bundesrat bereits bei der Einführung des BGÖ festgehalten hat, führt der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zu einer Förderung demokratischer Rechte¹⁷.

Darüber hinaus trägt die Konvention dazu bei, dass die Ziele des Staates im Bereich der Schonung und Erhaltung der Umwelt besser umgesetzt werden können. Denn informierte und in Entscheidungen einbezogene Bürgerinnen und Bürger tragen mehr zum Erreichen staatlich angestrebter Ziele bei als jener Teil der Bevölkerung, der über kein entsprechendes Wissen verfügt.

Mit einer Ratifizierung kann die Schweiz eine allfällige künftige Weiterentwicklung der Aarhus-Konvention, deren Sekretariat in Genf angesiedelt ist, aktiv mit bestimmen. Es ist wichtig, dass die Schweiz hier nicht abseits steht.

Die Konvention gewährleistet ferner, dass die Schweiz in einem bedeutungsvollen Querschnittsbereich eine vergleichbare Gesetzgebung wie die Europäische Gemeinschaft aufweist. Gerade im Rahmen bilateraler Verhandlungen, bei denen auch Umweltrecht betroffen ist, erweist sich dies als wichtige Voraussetzung.

Auf Bundesebene bestätigt die Konvention, dass der vom Bund eingeschlagene Weg, eine offene aktive und passive Information zu betreiben, der richtige war. Die Konvention führt denn auch auf dieser Ebene nur zu geringen Anpassungen. Auf der Ebene der Kantone werden jene Kantone, die eine entsprechende Regelung noch nicht kennen, ein passives Zugangsrecht zu Umweltinformationen schaffen müssen. In Anbetracht, dass solche Regelungen europaweit und in der Schweiz sowohl auf Bundesebene als auch von vielen Kantonen ohne Probleme eingeführt wurden, erweist sich dieser Anpassungsbedarf als eher bescheiden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrages

2.1 Grundsätze und Ziele der Konvention

Die Präambel enthält Grundsätze und Zielbestimmungen, welche für die Interpretation der Konvention und deren Umsetzung herangezogen werden können.

Artikel 1 definiert als primäres Ziel der Konvention den Schutz des Rechtes jeder Person der gegenwärtigen oder künftigen Generationen, in einer Umwelt zu leben, welche der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglich ist. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Vertragsparteien verpflichtet, die in der Konvention verankerten Individualrechte auf innerstaatlicher Ebene auch tatsächlich zu gewährleisten.

¹⁷ BBl 2003 1973

2.2

Begriffsbestimmungen

Artikel 2 definiert die in der Konvention verwendeten zentralen Begriffe wie diejenigen der «Behörde», der «Informationen über die Umwelt» und der «Öffentlichkeit» bzw. der «betroffenen Öffentlichkeit».

Nach Artikel 2 Absatz 2 gelten als «Behörden» im Sinne der Konvention die eigentlichen Stellen der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und regionaler Ebene. Als «Behörden» gelten darüber hinaus alle natürlichen und juristischen Personen, welche aufgrund innerstaatlichen Rechtes Aufgaben der Verwaltung im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen. Es ist deshalb von einem weit gefassten Behördenbegriff auszugehen. Judikative und legislative Organe sind ausdrücklich vom personellen Geltungsbereich der Konvention ausgenommen.

Artikel 2 Absatz 3 definiert den Begriff «Informationen über die Umwelt». Der Begriff beinhaltet eine formelle und eine materielle Komponente. In formeller Hinsicht werden sämtliche Informationen schriftlicher (Berichte, Protokolle, d.h. alle Dokumente in Papierform), visueller (z.B. Fotos, Illustrationen, Filme), akustischer (Tonaufnahmen) und elektronischer (Diskette, Festplatte, Server) Art erfasst. Die Informationen müssen immer zwingend auf irgendeinem Datenträger vorhanden sein. In materieller Hinsicht umfasst der Begriff drei verschiedene Kategorien. Die innerhalb der Kategorien aufgeführten Beispiele haben exemplarischen Charakter bzw. sind nicht abschliessender Natur.

Erstens werden nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a alle Informationen über den Zustand der Umwelt im Bereich Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschliesslich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Umweltbereichen erfasst.

Zweitens gehören nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b Faktoren sowie Tätigkeiten oder Massnahmen (z.B. Gesetze, Pläne und Programme), die sich auf die Umweltbereiche auswirken können, auch zu den erfassten Inhalten. Als Faktoren gelten Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung.

Drittens werden nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c auch Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke erfasst, soweit diese durch die Umweltbereiche mittelbar betroffen sind oder sein könnten.

Artikel 2 Absätze 4 und 5 definieren die Begriffe der «Öffentlichkeit» und der «betroffenen Öffentlichkeit», welche für die Aktivlegitimation der von der Konvention gewährleisteten Ansprüche von zentraler Bedeutung sind.

Unter «Öffentlichkeit» sind nach Artikel 2 Absatz 4 eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie Vereinigungen, Organisationen und Gruppen zu verstehen.

Der in Artikel 2 Absatz 5 verankerte Begriff der «betroffenen Öffentlichkeit» ist enger gefasst. Er verlangt eine spezifische Betroffenheit bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren. Den Nichtregierungsorganisationen, welche sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach dem innerstaatlichen Recht geltenden Vorschriften erfüllen, wird nach Artikel 2 Absatz 5 zweiter Halbsatz ein solches Interesse zugesprochen.

2.3

Allgemeine Bestimmungen

Die in Artikel 3 verankerten allgemeinen Bestimmungen beziehen sich auf die gesamte Konvention. In Artikel 3 Absatz 1 werden die Vertragsparteien verpflichtet, die zur Umsetzung der Konvention erforderlichen normativen und auf den Vollzug ausgerichteten Massnahmen zu ergreifen.

Neben einer Reihe verschiedener von den Vertragsparteien zu ergreifenden Förderungsmassnahmen enthält Artikel 3 Absatz 5 den Grundsatz, wonach sämtliche in der Konvention verankerten Individualrechte als Minimalgarantien ausgestaltet sind. Dies bedeutet, dass die Vertragsparteien weitergehende Regelungen aufstellen können.

In Artikel 3 Absätze 8 und 9 ist ein allgemeines Diskriminierungsverbot verankert. Benachteiligungen bei der Wahrnehmung der von der Konvention garantierten Rechte aufgrund der Staatsangehörigkeit, Volkszugehörigkeit oder des Wohnsitzes sind unzulässig. So haben beispielsweise auch Personen, die in Frankreich leben, Anspruch darauf, bei Schweizer Behörden Einsicht in Dokumente mit Umweltinformationen zu nehmen. Ausserdem dürfen Personen, die ihre Rechte im Einklang mit der Konvention ausüben, nicht bestraft, verfolgt oder belästigt werden.

2.4

Zugangsrecht zu Umweltinformationen

Das in den Artikeln 4 und 5 verankerte Informationszugangsrecht stellt den ersten der drei Pfeiler der Aarhus-Konvention dar.

Artikel 4 beinhaltet das so genannte passive Informationszugangsrecht. Danach müssen Behörden auf Antrag der Öffentlichkeit die entsprechenden Informationen über die Umwelt zur Verfügung stellen. Artikel 4 verpflichtet die Vertragsstaaten somit zur Anerkennung und Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt in Umweltangelegenheiten. Dabei muss die Öffentlichkeit kein spezifisches Interesse nachweisen.

Damit gewissen schutzwürdigen Interessen oder Umständen Rechnung getragen werden kann, ist das passive Informationszugangsrecht nicht absolut ausgestaltet. Die Behörden können bei übergeordneten öffentlichen oder privaten Interessen den Antrag auf Informationen über die Umwelt ablehnen. In Artikel 4 Absätze 3 und 4 werden entsprechende Ablehnungsgründe abschliessend aufgezählt; diese sind eng auszulegen (Art. 4 Abs. 4 der Konvention). Demnach besteht kein Recht auf Einsicht in Unterlagen der Behörden:

- bei Anfragen, die zu allgemein gefasst sind;
- wenn die Behörden über die Unterlagen nicht verfügen;
- bei internen Mitteilungen oder noch nicht fertig gestellten Dokumenten;
- bei negativen Auswirkungen auf vertrauliche Beratungen, internationale Beziehungen, auf die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit, laufende Gerichtsverfahren, Untersuchungen bei Disziplinar- oder Strafverfahren, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, Rechte auf geistiges Eigentum, Persönlichkeitsrechte, auf die Interessen Dritter, welche die Informationen der Behörde freiwillig mitgeteilt haben sowie bei negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

Lehnt eine Behörde einen Antrag ab, so hat sie dies nach Artikel 4 Absatz 7 innerhalb eines Monats bzw. bei komplexen Informationen innerhalb zweier Monate zu tun, grundsätzlich schriftlich zu begründen sowie mit Informationen über den Zugang zu Gerichten, d.h. mit einer Rechtmittelbelehrung, zu versehen. Ist eine Information nur teilweise und von einem in Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c verankerten Ablehnungsgrund betroffen, so verpflichtet Artikel 4 Absatz 6 die Behörden, den nicht betroffenen Teil der Information zugänglich zu machen.

Für die Bereitstellung der Informationen können die Behörden nach Artikel 4 Absatz 8 der Konvention angemessene Gebühren erheben. Es gelten die allgemeinen Grundsätze des Abgabe- bzw. Gebührenrechtes. Beabsichtigt eine Behörde eine solche Gebühr zu erheben, so hat sie eine Übersicht zu erstellen, aus der hervorgeht, unter welchen Umständen die Gebühren erhoben oder erlassen werden können.

Artikel 5 beinhaltet das aktive Informationszugangsrecht, welches eine aktive und umfassende Informationspolitik von den Behörden verlangt. Diese haben Informationen zu beschaffen und zugunsten der Öffentlichkeit auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Verpflichtung nach Artikel 5 Absatz 3, eine möglichst grosse Menge an Informationen auf elektronischem Weg via Internet zugänglich zu machen. Teile dieser Informationen (z.B. Listen, welche Umweltgesetze es gibt etc.) sollen die Vertragsparteien kostenlos zur Verfügung stellen (Art. 5 Abs. 2 Bst. c). Die Vertragsparteien sollen nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c zudem dafür sorgen, dass im Falle einer bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr die der Behörde vorliegenden Informationen rasch an die betroffene Öffentlichkeit weitergeleitet werden. Nach Artikel 5 Absatz 9 haben die Vertragsparteien ausserdem Massnahmen zu ergreifen, um ein landesweites System von Verzeichnissen oder Registern zur Erfassung der Umweltverschmutzung in Form einer strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbank aufzubauen.

Artikel 5 Absatz 8 hält die Vertragsparteien schliesslich dazu an, der Öffentlichkeit ausreichende Produkteinformationen zur Verfügung zu stellen, damit die Verbraucherinnen und Verbraucher eine sachkundige, den Umweltschutz berücksichtigende Auswahl treffen können. Weiter empfiehlt die Konvention in Artikel 5 Absatz 6 auch freiwillige Systeme wie Umweltzeichen, Öko-Audits oder sonstige Massnahmen von Betreibern, deren Tätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren, Plänen, Programmen, Politiken und bei normativen Instrumenten

Artikel 6, 7 und 8 stellen den zweiten Pfeiler der Aarhus-Konvention dar und regeln drei verschiedene Bereiche, in denen sich die Öffentlichkeit beteiligen kann, nämlich erstens bei konkreten Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten, zweitens bei Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug sowie drittens bei Prozessen der Rechtsetzung mit Umweltbezug. Die Konvention regelt hier nur die Grundzüge. Die konkrete Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren obliegt den Vertragsparteien.

Artikel 6 regelt die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren über bestimmte Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben. In den Geltungsbereich fallen einerseits Entscheidungen über Tätigkeiten gemäss Anhang I. Diese haben nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a per definitionem erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt. Über die Anwendung von Artikel 6 auf nicht in Anhang I aufgeführte Tätigkeiten mit erheblichem Einfluss auf die Umwelt entscheiden nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b die Vertragsparteien.

Nach Artikel 6 Absatz 2 haben die Vertragsparteien die betroffene Öffentlichkeit (Art. 2 Ziff. 5) sachgerecht und frühzeitig über eine geplante Tätigkeit zu informieren. Insbesondere haben sie eine ausreichende Information über die Art möglicher Entscheidungen, die zuständige Behörde und sämtliche Modalitäten des vorgesehenen Verfahrens einschliesslich der möglichen Beteiligungsrechte zu gewährleisten. Das Einsichtsrecht zu allen verfügbaren Informationen im Zusammenhang mit einem Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung muss der betroffenen Öffentlichkeit nach Artikel 6 Absatz 6 im Rahmen des innerstaatlichen Rechtes zustehen und ist dementsprechend gebührenfrei auszugestalten.

Die Öffentlichkeit hat nach Artikel 6 Absatz 7 das Recht, Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen den Behörden in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung vorzutragen.

Die Vertragsparteien müssen nach Artikel 6 Absatz 8 insbesondere sicherstellen, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung auch berücksichtigt, d.h. sachlich einbezogen und die darin enthaltenen Anliegen geprüft werden. Ausserdem müssen die ergangenen Entscheidungen einschliesslich der Begründung der Öffentlichkeit mitgeteilt werden (Artikel 6 Absatz 9).

Damit die betroffene Öffentlichkeit sich effektiv beteiligen kann, haben die Vertragsparteien nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 für die verschiedenen Phasen der Verfahren einen angemessenen zeitlichen Rahmen und ausserdem eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten.

Nach Artikel 7 ist die Öffentlichkeit frühzeitig und während eines angemessenen Zeitrahmens bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken einzubeziehen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung soll anschliessend von den Behörden gebührend berücksichtigt werden.

Artikel 8 hält die Vertragsparteien an, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Rechtsnormen, d.h. bei Gesetzen oder Rechtsverordnungen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, zu gewährleisten. Die Bestimmung ist sehr weit gefasst und räumt den Vertragsparteien bei der konkreten Umsetzung einen grossen Spielraum ein.

2.6 Zugang zu Gerichten

Der dritte, in Artikel 9 verankerte Pfeiler verhilft den in den beiden ersten Pfeilern garantierten Rechten zur Durchsetzung. Artikel 9 enthält hauptsächlich zwei Rechtsschutzgarantien.

Erstens garantiert Artikel 9 Absatz 1 allen Personen, denen der Zugang zu Informationen im Sinne von Artikel 4 verwehrt wurde, den Zugang zu einem gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer

anderen gesetzlichen, unabhängigen und unparteiischen Instanz. Für den Fall, dass ein Überprüfungsverfahren vor einem Gericht vorgesehen ist, haben die Vertragsparteien zusätzlich den Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, sicherzustellen.

Zweitens muss nach Artikel 9 Absatz 2 die betroffene Öffentlichkeit Rechtsmittel ergreifen können, um die verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Rechtmässigkeit von Entscheidungen im Sinne von Artikel 6 anzufechten. Legitimiert ist die betroffene Öffentlichkeit, welche ein ausreichendes Interesse hat oder eine Rechtsverletzung geltend macht. Diese Kriterien sind nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts auszulegen. Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umwelthanliegen einsetzen, weisen gemäss Artikel 9 Absatz 2 der Konvention ein ausreichendes Interesse auf und sind somit legitimiert. Ausserdem müssen nach Artikel 9 Absatz 3 Mitglieder der Öffentlichkeit im Sinne von Artikel 2 Absatz 4 die Möglichkeit haben, von Privatpersonen oder Behörden vorgenommene Handlungen oder Unterlassungen, welche gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen, in einem verwaltungsbehördlichen Verfahren anzufechten.

Die oben erwähnten Verfahren gemäss Artikel 9 Absätze 1, 2 und 3 müssen nach Artikel 9 Absatz 4 unter Einhaltung der allgemeinen Verfahrensgarantien getroffen, schriftlich aufgezeichnet und – soweit es sich um Gerichtsentscheide handelt - öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Öffentlichkeit muss nach Artikel 9 Absatz 5 über den Zugang zu gerichtlichen und behördlichen Überprüfungsverfahren informiert werden.

2.7 Institutionelle, verfahrens- und vertragsrechtliche Bestimmungen

Die Artikel 10 bis 12 regeln die institutionellen Belange der Aarhus-Konvention. Das Sekretariat der Konvention befindet sich in Genf.

Artikel 14 regelt die Verfahren zur Änderungen des Übereinkommens und dessen Anhänge. Streitigkeiten sollten nach Artikel 16 grundsätzlich zunächst auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden. Gelingt dies nicht, so ist fakultativ die Verweisung an den Internationalen Gerichtshof oder die Unterwerfung unter ein in Anhang II des Übereinkommens festgelegtes Schiedsverfahren vorgesehen. Das Schiedsgericht entscheidet nach Anhang II mit der Mehrheit der drei Mitglieder. Seine Entscheidung ist endgültig.

Artikel 19 regelt die Ratifikation, Annahme, Genehmigung und den Beitritt.

2.8 Die Änderungen von Almaty

Artikel 6^{bis} der Änderung von Almaty vom 27. Mai 2005 bestimmt, dass bei absichtlichen Freisetzungen gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt und beim Inverkehrbringen solcher Organismen eine Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend den in Anhang I^{bis} festgelegten Modalitäten stattfinden muss. Anhang I^{bis} legt fest, dass insbesondere die Anmeldung für die Freisetzung oder die Inverkehrbringung sowie der Bewertungsbericht dazu der Öffentlichkeit zur

Verfügung gestellt werden muss. Dabei dürfen die Informationen über den Antragsteller, die Beschreibung des veränderten Organismus, die Verwendungszwecke und der allfällige Ort der Freisetzung nicht vertraulich behandelt werden. Ebenso sind die Überwachungspläne offenzulegen.

Im Übrigen wird analog der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Artikel 6 der Konvention festgelegt, dass die Öffentlichkeit das Recht hat, bei der zuständigen Behörde ihre Stellungnahmen, Analysen etc. einzureichen. Die Vertragsparteien müssen sicherstellen, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung angemessen berücksichtigt, d.h. sachlich einbezogen und die darin enthaltenen Anliegen geprüft werden. Schliesslich ist die Öffentlichkeit über die Entscheidung zu informieren.

3 Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Schweizerische Recht

3.1 Pflicht zur Umsetzung

Artikel 3 Absatz 1 der Konvention verpflichtet die Staaten, mittels Gesetzgebungs- und sonstigen Massnahmen die im Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen umzusetzen. Entsprechend muss dort, wo das schweizerische Recht den zwingenden Anforderungen der Konvention nicht genügt, eine Anpassung erfolgen.

3.2 Übersicht über die geltende Rechtslage und die nötigen Anpassungen

Ein grosser Teil der Regelungsgegenstände der Aarhus-Konvention ist im schweizerischen Recht bereits umgesetzt. In einigen Punkten muss unser Recht ergänzt werden. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes¹⁸:

3.2.1 Definition der Umweltinformation

Die Definition der Umweltinformation nach Artikel 2 Absatz 3 der Konvention ist von zentraler Bedeutung, da insbesondere die Rechte nach dem ersten Pfeiler auf die Umweltinformation abstellen. Das Schweizerische Recht kennt keine ausdrückliche Definition der Umweltinformation. Nach der Praxis sind darunter die Vorschriften im Bereich des Umweltrechts zu verstehen. Dazu gehören die Vorschriften im Bereich des USG, der Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzes, des Landschaftsschutzes, des Gewässerschutzes, der Walderhaltung, der Jagd, der Fischerei, der Gentechnik sowie des Klimaschutzes. Die Definition nach Artikel 2 Absatz 3 der Konvention geht insoweit über die schweizerische Praxis hinaus, als sie auch den Bereich der Energie, soweit er sich auf die Umwelt auswirkt, einbezieht. Da die Regelung über die passive Umweltinformation nur in das USG und nicht in alle anderen Umweltgesetze integriert wird, ist es sinnvoll, im USG neu eine

¹⁸ Vgl. zu den Auswirkungen der Aarhus-Konvention auf das schweizerische Recht Christoph Errass, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, Umweltrecht in der Praxis (URP), 1/2004, S. 47 ff.; Daniela Thurnherr, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, Zürich, Basel, Genf, 2003; Astrid Epiney / Martin Scheyli, Die Aarhus-Konvention, Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 2000 (nachfolgend Epiney / Scheyli)

Definition der Umweltinformation aufzunehmen. Damit wird sichergestellt, dass der Anspruch auf Umweltinformation sich nicht nur auf Informationen im Bereich des USG bezieht, sondern das gesamte Umweltrecht umfasst und auch die Energie einbezieht, soweit sie sich auf die Umwelt auswirkt. Bei Unklarheiten, ob im Einzelfall eine Information über die Umwelt gegeben ist oder nicht, kann im Sinne einer konventionskonformen Auslegung die Definition von Artikel 2 Absatz 3 der Konvention herangezogen werden.

In einem weiteren Punkt ist der Begriff der «Umweltinformation» nach der Konvention weiter gefasst als nach dem schweizerischen Recht. Nach schweizerischem Recht ist die ionisierende Strahlung aufgrund des Vorbehalts von Artikel 3 Absatz 2 USG nicht Teil des USG, sondern wird im Kernenergiegesetz (KEG)¹⁹ geregelt. Nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b der Konvention bildet die ionisierende Strahlung Teil der Information über die Umwelt. Diese Differenzierung hat keine Konsequenzen im Bereich der passiven und aktiven Umweltinformation. Hier gilt in Bezug auf die passive Umweltinformation auf Bundesebene für sämtliche amtlichen Dokumente, also auch für Dokumente zur ionisierenden Strahlung, das BGÖ. Da die Kantone in diesem Bereich keine eigene Vollzugskompetenz haben, ist allein die Bundesgesetzgebung massgebend. Was die aktive Umweltinformation betrifft, enthält das Kernenergiegesetz in Artikel 74 eine Bestimmung zur aktiven Information der Bevölkerung. Hingegen besteht eine Differenz bei der Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren und beim Zugang zu Gerichten (vgl. dazu Ziff. 3.2.4).

3.2.2 Passive und aktive Umweltinformation (erster Pfeiler)

Passive Umweltinformation (Art. 4 der Konvention)

Seit dem 1. Juli 2006 ist auf Bundesebene das BGÖ in Kraft. Dieses gewährleistet einen umfassenden Anspruch auf Informationen, die sich bei Bundesbehörden befinden und umfasst daher auch den Zugang zu Umweltinformationen. Das BGÖ genügt den Anforderungen von Artikel 4 der Konvention weitestgehend (vgl. Ziff. 3.3). Allerdings hat es für die Kantone, welche nach Artikel 74 und 76 - 79 und 120 BV einen Grossteil des Umweltrechts des Bundes vollziehen, keine Wirkung.

Die Aarhus-Konvention fordert den Zugang zu Umweltinformationen jedoch auch auf der Stufe der Kantone und Gemeinden. Für die Kantone besteht deshalb eine Pflicht, den Zugang zu Umweltinformationen neu ebenfalls zu gewährleisten. Da jedoch bereits zwölf Kantone ein Öffentlichkeitsgesetz kennen und sechs Kantone daran sind, ein solches auszuarbeiten, muss weniger als die Hälfte der Kantone neu ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen schaffen. Bei einem Vergleich, inwieweit die Kantone diesen Anspruch bereits gewährleisten, zeigt sich Folgendes: Die Kantone BE, AR, SO, GE, VD, JU, SH, UR, NE, ZH, AG und SZ kennen ein solches Gesetz. Der Kanton SG kennt den Anspruch auf Verfassungsebene. Die Kantone FR, TI, VS, BS, BL und SG sind daran, ein Öffentlichkeitsgesetz zu erarbeiten²⁰. Grundsätzlich gewähren diese Gesetze einen ähnlichen Zugang zu

¹⁹ Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1)

²⁰ Vgl. zu den bestehenden kantonalen Regelungen im Bereich der Öffentlichkeitsgesetze www.swisstransparency.ch

amtlichen Dokumenten wie das BGÖ bzw. wie die Konvention. Trotzdem besteht in mehreren Kantonen ein gewisser Anpassungsbedarf (Fristen für die Behandlung der Gesuche, Umfang des Aktenzugangs etc.). Insgesamt erweisen sich die Differenzen jedoch nicht als gross. Ob die Kantone diese Anpassung nur für den Zugang zu Umweltinformationen oder für alle ihre amtlichen Dokumente vornehmen wollen, ist ihnen überlassen.

Aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Schutzes der Umwelt nach den Artikeln 74, 76 - 79 und 120 BV hätte der Bund grundsätzlich die Möglichkeit, den Zugang zu Umweltinformationen auch für die Kantone abschliessend zu regeln. Dort, wo der Bund keine umfassende Rechtsetzungskompetenz besitzt (z.B. im Bereich des Natur- und Heimatschutzes nach Art. 78 BV), wäre eine solche umfassende Regelung allerdings heikel. Vor dem Hintergrund der neuen Verfassungsbestimmungen nach den Artikeln 5a und 43a, wonach den Kantonen mehr Kompetenzen eingeräumt werden und der Bund eine Aufgabe nur übernehmen soll, wenn er sie besser lösen kann als die Kantone, erweist es sich zudem als sachgerecht, den Kantonen die genaue Regelung des Zugangs zu Umweltinformationen auf kantonaler Ebene zu überlassen. Dieses Vorgehen trägt auch der Tatsache Rechnung, dass es beim Zugangsrecht auf kantonaler Ebene die Kantone sind, welche die Herrschaft über die Daten und Informationen haben. Zudem können jene Kantone, welche bereits ein Öffentlichkeitsgesetz kennen oder ein solches schaffen wollen, dieses Gesetz soweit nötig an die Konvention anpassen. Sie können damit eine innerhalb des Kantons einheitliche Regelung für den Zugang zu amtlichen Dokumenten sicherstellen, ohne eine Speziallösung nur für die Umweltinformation schaffen zu müssen.

Aktive Umweltinformation (Art. 5 der Konvention)

Die Verfassung verpflichtet den Bundesrat, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV). Nach Artikel 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)²¹ muss der Bundesrat die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit aktiv informieren. Eine ausdrückliche Pflicht zur Information der Öffentlichkeit findet sich auch in den Umwelterlassen (Art. 6 USG; Art. 25a NHG, Art. 22a des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei [BGF]²², Art. 34 des Waldgesetzes [WaG]²³, Art. 50 des Gewässerschutzgesetzes [GSchG]²⁴, Art. 18 des Gentechnikgesetzes [GTG]²⁵) sowie in Artikel 3 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG)²⁶. Demnach sind die Behörden verpflichtet, sachgerecht über den Umweltschutz bzw. den entsprechenden Umweltbereich zu informieren. Zu beachten ist dabei, dass die Informationspflicht nach Artikel 6 USG und Artikel 3 BStatG grundsätzlich für alle Umweltbereiche Wirkung entfaltet²⁷. Das USG kennt weitere punktuelle Pflichten zur aktiven Information, so z.B. die Pflicht zur Veröffentlichung des Berichts über die Umwelt-

²¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR **172.010**)

²² Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF, SR **923.0**)

²³ Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR **921.0**)

²⁴ Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR **814.20**)

²⁵ Gentechnikgesetz vom 21. März 2003 (GTG, SR **814.91**)

²⁶ Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR **431.01**)

²⁷ Vgl. Epiney / Scheyli, S. 76.

verträglichkeitsprüfung (Art. 10d USG). Zudem trägt das Geoinformationsgesetz (GeoIG)²⁸, das die elektronische Zugänglichkeit von Geobasisdaten verlangt, wesentlich zu einer Verstärkung der aktiven Informationspflicht der Vollzugsbehörden bei.

Auch in Bezug auf die Information zu bevorstehenden Gefahren für die Umwelt kennt die Schweiz hinreichende Vorschriften für die jeweils zuständigen Behörden. So regelt z.B. Artikel 13 der Störfallverordnung (StFV)²⁹, dass die Kantone dafür sorgen müssen, dass die betroffene Bevölkerung bei einem Störfall rechtzeitig informiert wird.

Im Bereich der Markttransparenz (Art. 5 Abs. 6 und 8) enthält die Konvention keine zwingenden Vorschriften, sondern Empfehlungen. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Schweiz Vorschriften zur Markttransparenz im Umweltbereich kennt (z.B. Art. 6, 27 Abs. 1 Bst. a, 40 und 43a USG und Art. 2 Abs. 1 des Konsumenteninformationsgesetzes [KIG]³⁰), die entweder selber Regeln zur Markttransparenz enthalten oder den Bundesrat ermächtigen, solche Vorschriften zu erlassen. Es läge im Sinne der Konvention, wenn die Schweiz - gestützt auf die vorhandenen oder auf neue Vorschriften - die Markttransparenz von Produkten und Dienstleistungen im Bereich der Umwelt verbessern würde. Dabei ist allerdings zu beachten, dass solche Bestimmungen nicht zu unerlaubten technischen Handelshemmnissen führen dürfen.

Die bestehenden Rechtsgrundlagen im Bereich der aktiven Umweltinformation genügen deshalb den Anforderungen von Artikel 5 der Konvention. Eine gesetzliche Regelung, die Verbreitung der Informationen im Internet zu fördern, erscheint nicht notwendig, steht dieses Medium für Umweltinformationen doch ohnehin an erster Stelle. Sinnvoll ist jedoch eine Anpassung im USG, wonach die Bundesbehörden mindestens alle vier Jahre einen Umweltbericht veröffentlichen müssen (Art. 5 Abs. 4 der Konvention). Der Bundesrat erachtet es als sinnvoll, dass auch die Kantone solche Berichte, die sich auf ihr Kantonsgebiet beziehen, verfassen. Zudem sollen die im USG bestehenden Bestimmungen zur aktiven Umweltinformation besser strukturiert und in einem Artikel zusammengefasst werden.

Ein wichtiges Instrument in der aktiven Umweltinformation sieht die Konvention im Schadstoffemissionsregister (Pollutant Release and Transfer Register [PRTR]), welches sich auf Artikel 5 Absatz 9 der Konvention stützt. Die Schweiz hat das Protokoll zur Aarhus-Konvention vom 21. Mai 2003 am 15. Dezember 2006 ratifiziert und das Schadstoffemissionsregister Anfangs 2009 in Betrieb genommen. Die Umsetzung des Protokolls erfolgte in der Verordnung zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser (PRTR-V)³¹. Das PRTR-Protokoll³² ist am 8. Oktober 2009 in Kraft getreten.

28 Geoinformationsgesetz vom 5. Oktober 2007 (GeoIG, SR **510.62**)

29 Störfallverordnung vom 27. Februar 1991 (StFV, SR **814.012**)

30 Konsumenteninformationsgesetz vom 5. Oktober 1990 (KIG, SR **944.0**)

31 Verordnung zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser (PRTR-V, SR **814.017**)

32 SR **0.814.08**

3.2.3

Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren (zweiter Pfeiler)

Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Entscheidungen über Anlagen (Art. 6 der Konvention)

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren wird von der Aarhus-Konvention für den Bau oder die Änderung von jenen Anlagen verlangt, welche in Anhang I der Konvention genannt sind. Die Konvention verlangt nicht ausdrücklich, dass für diese Anlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss. Artikel 6 Absatz 6 der Konvention fordert jedoch, dass das Bewilligungsgesuch eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sowie eine Beschreibung der zur Vermeidung oder Verringerung der Auswirkungen vorgesehenen Massnahmen enthalten muss. Nach schweizerischem Rechtsverständnis entsprechen solche Unterlagen einem Umweltverträglichkeitsbericht (Art. 10b USG), weshalb die Anlagen nach Anhang I der Konvention nach innerstaatlichem Recht der UVP (Art. 10a f. USG) unterstehen. Um zu gewährleisten, dass die Anlagen nach Anhang I der Konvention auch im Anhang der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)³³ aufgeführt sind und damit in der Schweiz der UVP unterstehen, müssen bei einer Ratifikation der Konvention 10 Industrie-Anlagentypen neu der UVP unterstellt werden.³⁴ Da diese Anlagentypen wesentliche Umweltauswirkungen haben, steht eine Aufnahme im Einklang mit Artikel 10a Absatz 2 USG.

Weiter ist es sinnvoll, auch auf jene Anlagen, die nur nach schweizerischem Recht, nicht aber nach Anhang I der Konvention der UVP unterstehen, die Bestimmungen von Artikel 6 der Konvention anzuwenden.

Was die Information der Öffentlichkeit betrifft, sind die Voraussetzungen der Konvention mit der öffentlichen Auflage der Gesuchsunterlagen (einschliesslich des Umweltverträglichkeitsberichts) und der Publikation des Entscheides erfüllt³⁵. Ein Recht der Öffentlichkeit, sich in Bewilligungsverfahren mit Stellungnahmen zu

³³ Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR **814.011**)

³⁴ Zu diesen Anlagentypen zählen: Eisenmetallgiessereien ab mehr als 20 t Produktionskapazität pro Tag, Galvanikbetriebe, wenn das Volumen der Wirkbäder 30 m³ übersteigt, Betriebe zur Kalkproduktion bei einer Produktionskapazität von über 50 t pro Tag, Betriebe zum Schmelzen mineralischer Stoffe bei einer Schmelzkapazität von über 20 t pro Tag, Anlagen zur Herstellung von keramischen Erzeugnissen durch Brennen mit einer Produktionskapazität von mehr als 75 t pro Tag, Anlagen zur Herstellung von Papier und Pappe mit einer Produktionskapazität von über 20 t pro Tag, Anlagen zur Vorbehandlung oder zum Färben von Textilien mit einer Verarbeitungskapazität von über 10 t pro Tag, Anlagen zur Nahrungsmittelherstellung aus pflanzlichen Rohstoffen mit einer Produktionskapazität von über 300 t Fertigerzeugnissen pro Tag (Vierteljahresdurchschnitt), Anlagen zur Verarbeitung von Milch, wenn die eingehende Milchmenge 200 t pro Tag übersteigt, Anlagen zur Oberflächenbehandlung von Stoffen etc. unter Verwendung organischer Lösungsmittel mit einer Verbrauchskapazität von mehr als 150 kg Lösungsmitteln pro Stunde oder mehr als 200 t pro Jahr. Bei zwei Anlagentypen müsste der Schwellenwert nach Anhang UVPV gesenkt werden: Bei thermischen Anlagen, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden, wäre der Schwellenwert für die UVP-Pflicht von 100 MWth auf 50 MWth zu senken, bei Anlagen zur Herstellung von Glas oder Glasfasern läge der Schwellenwert neu bei einer Schmelzkapazität von über 20 t pro Tag, heute liegt er bei einer Kapazität von über 30'000 t pro Jahr.

³⁵ Vgl. z.B. Art. 10d Abs. 1 USG, Art. 15 und 20 UVPV

beteiligen und damit am Verfahren mitzuwirken, besteht zwar bereits aufgrund des Petitionsrechts nach Artikel 33 BV. Auch sind die Behörden nach Artikel 33 BV verpflichtet, solche Stellungnahmen zur Kenntnis zu nehmen. Es besteht jedoch keine Pflicht, die Stellungnahmen bei der Begründung des Entscheids zu würdigen. Eine entsprechende Ergänzung für UVP-pflichtige Anlagen ist deshalb notwendig. Allerdings soll mit dem zusätzlichen allgemeinen Recht zur Stellungnahme den Betroffenen keine Parteistellung gewährt werden. Ob sich jemand in einem Verfahren als Partei beteiligen kann, bestimmt sich einzig nach dem jeweiligen Verfahrensrecht.

Als betroffene Öffentlichkeit ist jene Öffentlichkeit zu verstehen, die von den Vorhaben mehr als jedermann betroffen und damit zu Beschwerden in Entscheidungsverfahren legitimiert ist. Dabei gehören nach Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Konvention auch Umweltorganisationen, die alle innerstaatlichen Voraussetzungen erfüllen, zur betroffenen Öffentlichkeit. Nach Artikel 55 USG besitzen vom Bundesrat entsprechend bezeichnete Umweltorganisationen, die ideell und seit 10 Jahren gesamtschweizerisch tätig sind, ein Beschwerderecht. Das Beschwerderecht nach Artikel 55 USG besteht bei Anlagen, die der UVP unterstehen. Diese Regelung entspricht der Konvention. Die Voraussetzung, dass nur Umweltorganisationen das Beschwerderecht erlangen können, die gesamtschweizerisch tätig sind, kann im Lichte von Artikel 3 Absatz 9 der Konvention, wonach die Öffentlichkeit nicht wegen ihres Wohnsitzes bzw. ihres Sitzes oder ihrer Staatsangehörigkeit benachteiligt werden darf, konventionskonform ausgelegt werden³⁶.

Bei den Unterlagen, welche der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen sind, erfüllt das schweizerische Recht die Anforderungen der Konvention grundsätzlich. Die Konvention verlangt jedoch auch, dass die Unterlagen, die im Genehmigungsverfahren einzureichen sind, einen Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen enthalten müssen (Art. 6 Abs. 6 Bst. e). Eine solche Pflicht kennt das USG nicht; es muss deshalb entsprechend ergänzt werden.³⁷

Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7 der Konvention)

Die Konvention verlangt eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen. Die Regelung in der Konvention ist weniger konkret gefasst als jene nach Artikel 6. Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG)³⁸ verlangt, dass die zuständigen Behörden dafür sorgen müssen, dass die Öffentlichkeit bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Bestimmung gilt einerseits sowohl für Bundesbehörden als auch für kantonale Behörden. Andererseits bezieht sie sich auf den Erlass verschiedener Pläne, nämlich Sachpläne, Richtpläne, Nutzungspläne etc. Artikel 19 der Raumplanungsverordnung (RPV)³⁹

³⁶ Die Europäische Gemeinschaft sieht in ihrem Vorschlag zu einer Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (KOM [2003] 624, Art. 8 Bst. c) vor, dass nur Organisationen, die in Mitgliedstaaten gegründet und aktiv sind, als beschwerdeberechtigte nichtstaatliche Organisationen nach Art. 2 Abs. 5 der Konvention gelten sollen.

³⁷ Zur eingeschränkten Anwendung von Art. 6 Abs. 6 im Bereich der ionisierenden Strahlung für Umweltorganisationen vgl. hinten Ziff. 3.2.4.

³⁸ Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700)

³⁹ Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1)

wiederholt diese Vorschrift insbesondere für die Sachpläne und Konzepte des Bundes. Zudem bestimmt Artikel 4 Absatz 3 RPG, dass die Pläne nach dem Gesetz öffentlich sind. Damit erfüllt das schweizerische Recht die Voraussetzungen der Konvention.

Öffentlichkeitsbeteiligung beim Erlass von Rechtsvorschriften (Art. 8 der Konvention)

Eine Mitwirkung der Öffentlichkeit beim Erlass von Rechtsvorschriften, wie dies Artikel 8 der Konvention verlangt, ist ebenfalls gewährleistet. Auf Bundesebene sichern Artikel 147 BV sowie das Vernehmlassungsgesetz (VIG)⁴⁰ mittels Vernehmlassungen oder Anhörungen die Mitwirkung der Öffentlichkeit. Die Kantone kennen ebenfalls entsprechende Regelungen. Damit sind die Voraussetzungen der Konvention erfüllt, die in diesem Bereich den betroffenen Staaten ohnehin einen sehr grossen Ermessensspielraum einräumt.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Freisetzung und der Inverkehrbringung gentechnisch veränderter Organismen (Art. 6^{bis} und Anhang I^{bis} der Änderung von Almaty)

Nach Artikel 11 GTG und Artikel 42 Freisetzungsverordnung (FrSV)⁴¹ ist die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Freisetzung sowie beim Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen direkt in die Umwelt (Saatgut) gewährleistet. Nicht gewährleistet ist sie beim Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen, die nicht direkt in die Umwelt gelangen (d.h. bei Arzneimitteln, Lebensmitteln und Futtermitteln). Bei einer Ratifizierung der Änderung des Übereinkommens, beschlossen am 27. Mai 2005 in Almaty, müssten die entsprechenden Verordnungen im Bereich Arzneimittel, Lebensmittel und Futtermittel deshalb mit Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden. Nach diesen Bestimmungen könnte jedermann bei der zuständigen Behörde Einwendungen vorbringen und die Behörde müsste diese bei der Begründung des Entscheids würdigen. Zudem wären die Entscheide öffentlich zugänglich zu machen. Solche Einwendungsrechte gewähren aber auch hier keine Parteirechte.

3.2.4 Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (3. Pfeiler, Art. 9 der Konvention)

In Anwendung der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV sieht auf Bundesebene das BGÖ bei Abweisung des Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Dokumenten die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und anschliessend an das Bundesgericht vor (Art. 16 BGÖ, Art. 47 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG]⁴², Art. 86 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG]⁴³). Ebenfalls gestützt auf Artikel 29a BV sind die Kantone verpflichtet, Verfügungen zum Zugang zu Umweltinformationen nach kantonalem Recht gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Anforderungen der Konvention sind damit erfüllt.

⁴⁰ Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061)

⁴¹ Freisetzungsverordnung vom 10. September 2008 (SR 814.911)

⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021)

⁴³ Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110)

Soweit es um Ansprüche der betroffenen Öffentlichkeit bei der Mitwirkung in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren geht, ist der Zugang zu Gerichten analog dem Zugang zu Umweltinformationen sichergestellt. Insbesondere können die Betroffenen, wie dies die Konvention verlangt, auch die Verletzung von materiellem Umweltrecht rügen. Gegen die Rahmenbewilligung von Kernkraftwerken besteht nicht die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung, da diese Bewilligungen vom Bundesrat erteilt und vom Parlament genehmigt werden (Art. 48 KEG). Mit der Möglichkeit einer Volksabstimmung anstelle einer richterlichen Entscheidung wird dem Sinn und Zweck der Aarhus-Konvention jedoch entsprochen. Es besteht hingegen folgende Differenz: bei Baubewilligungen von Kernanlagen besteht zwar eine UVP-Pflicht und damit auch ein Verbandsbeschwerderecht. Insoweit genügt das schweizerische Recht der Konvention. Allerdings umfasst das Recht zur Verbandsbeschwerde aufgrund des Vorbehaltes von Artikel 3 Absatz 2 USG nicht den Bereich der ionisierenden Strahlung. Die Umweltorganisationen können daher – im Gegensatz zu betroffenen Bürgerinnen und Bürgern – die Verletzung der Vorschriften des KEG im Bereich der ionisierenden Strahlung nicht rügen. Dies widerspricht der Konvention, welche nach Artikel 2 Absatz 3 die ionisierende Strahlung als Teil der Umweltinformation erklärt. Auch die Rechte der betroffenen Öffentlichkeit nach Artikel 6 Absatz 6 der Konvention könnten die beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen nicht in Anspruch nehmen, soweit es um den Bereich der ionisierenden Strahlung geht und soweit es sich um Unterlagen handelt, welche die Behörde nicht ohnehin öffentlich auflegen muss. Der Bundesrat beantragt deshalb, in diesem Bereich bei der Ratifizierung einen Vorbehalt anzubringen. Gestützt auf Artikel 19 des massgeblichen Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁴⁴ sind Vorbehalte bei Konventionen zulässig, soweit sie mit Ziel und Zweck des Vertrages nicht unvereinbar sind. Ein Vorbehalt beim Verbandsbeschwerderecht im Bereich der ionisierenden Strahlung ist mit Ziel und Zweck des Vertrages vereinbar und deshalb zulässig⁴⁵.

Bei den Ansprüchen der Öffentlichkeit auf Mitwirkungen bei Entscheidungsverfahren sowie beim Erlass von Rechtsvorschriften, genügt nach der Konvention der Zugang zu einer verwaltungsbehördlichen Überprüfung (Art. 9 Abs. 3). Die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde nach Artikel 71 VwVG erfüllt deshalb den Anspruch der Konvention. Auch die Kantone kennen die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde. Zudem kann der Bund als Obergerichtsbehörde im Bereich der Umwelt (Art. 38 Abs. 1 USG) ebenfalls Aufsichtsbeschwerden gegen Handlungen der Kantone entgegennehmen und behandeln. Nach Artikel 25a VwVG besteht die Möglichkeit für Dritte, die ein schutzwürdiges Interesse aufweisen, bei der zuständigen Behörde zu verlangen, dass die Behörde widerrechtliche Handlungen im Bereich des öffentlichen Rechts unterbindet, feststellt oder deren Folgen beseitigt. Schliesslich kann jedermann Strafanzeige gegen Private oder Behörden wegen Verletzung von Bestimmungen im Umweltbereich einreichen (z.B. Art. 60 f. USG).

⁴⁴ Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111)

⁴⁵ Bisher hat Schweden als einziges Land bei der Ratifizierung der Aarhus-Konvention einen Vorbehalt angebracht, dies im Bereich der Vorinstanz beim Zugang zu einem Gericht nach Art. 9 Abs. 1 und 2 der Konvention.

3.3

Änderungen im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG)

Art. 6

Artikel 6, der nach geltendem Recht einerseits die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden regelt und andererseits die Umweltschutzfachstellen verpflichtet, Behörden und Private zu beraten und Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung zu empfehlen, wird aufgehoben. Der Inhalt von Artikel 6 wird im neuen Kapitel «Umweltinformation» geregelt.

Art. 7 Abs. 8

Die Konvention definiert den Begriff der Umweltinformation in Artikel 2 Absatz 3. Um zu klären, auf welche Umweltbereiche sich die aktive und passive Umweltinformation bezieht, wird in Artikel 7 eine entsprechende Definition aufgenommen. Der Begriff umfasst das gesamte Umweltrecht, also auch die Vorschriften im Bereich Natur- und Heimatschutz, Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Wald, Jagd, Fischerei, Gentechnik und Klimaschutz. Nach Artikel 2 Absatz 3 der Konvention ist zudem die Energie Teil der Umweltinformation, soweit sie Auswirkungen auf die Umwelt hat. Bei der Definition der Umweltinformation im USG fehlt der Energiebereich. Er wird jedoch beim Anspruch auf passive Umweltinformation ausdrücklich aufgeführt. Bei der aktiven Umweltinformation ist eine Ergänzung nicht nötig, da auch Artikel 10 des Energiegesetzes (EnG)⁴⁶ und Artikel 74 KEG eine aktive Informationspflicht der Behörden kennen.

Art. 10b Abs. 2 Bst. d

Die Konvention verlangt in Artikel 6 Absätze 2 und 6, dass die Behörden der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit diverse Unterlagen zugänglich machen (insbesondere den Umweltverträglichkeitsbericht). Dazu gehört nach Artikel 6 Absatz 6 auch ein Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen. Die Bestimmung bedeutet jedoch nicht, dass der Gesuchsteller für sein Vorhaben in jedem Fall Alternativen prüfen muss. Soweit er dies jedoch tut oder aufgrund anderer Vorschriften tun muss, hat er die Resultate dieser Prüfung in den Umweltverträglichkeitsbericht zu integrieren.

Art. 10e Mitwirkung der Öffentlichkeit

Die Konvention verlangt in Artikel 6, dass nebst der betroffenen Öffentlichkeit sich auch die Öffentlichkeit (d.h. jedermann) gegen ein UVP-pflichtiges Vorhaben mit Stellungnahmen beteiligen kann. Das Recht zur Stellungnahme führt jedoch nicht dazu, dass die Betroffenen dadurch Parteirechte erlangen können. Ob ein Dritter in einem Verfahren Parteistellung erlangen kann, bestimmt sich allein nach den massgebenden Verfahrensvorschriften. Die Behörden müssen die Stellungnahmen prüfen und in ihrem Entscheid darauf Bezug nehmen. Bei Bewilligungsverfahren für

⁴⁶ Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0)

Anlagen kennt man dieses Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit auf Bundesebene in gleicher Form bei der Rahmenbewilligung von Kernenergieanlagen oder bei der Bewilligung zur Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen (Art. 46 und 48 Abs. 1 KEG, Art. 42 Abs. 3 FrSV). Ferner besteht ein Mitwirkungsrecht der Bevölkerung nach Artikel 4 RPG beim Erlass raumwirksamer Pläne. Das Mitwirkungsrecht entspricht auch dem Sinn und Zweck der UVP, geht es doch bei dieser Prüfung neben der frühzeitigen Berücksichtigung von Umweltanliegen auch um einen allgemeinen Einbezug der Öffentlichkeit bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen. Da die Konvention dieses Mitwirkungsrecht bei Bewilligungsverfahren für Anlagen nach Anhang I verlangt, erfolgt die Regelung im USG bei den Bestimmungen über die UVP.

4. Kapitel: Umweltinformation

Mit der Einführung eines Zugangsrechts zu Umweltinformationen drängt es sich auf, die bisherigen Bestimmungen über die Information in einem Kapitel zusammenzufassen. Das Kapitel «Umweltinformation» umfasst die aktive (bisher in Art. 6 geregelte) und die passive Umweltinformation. Es wird als neues Kapitel in den ersten Titel integriert.

Art. 10f Umweltinformation und -beratung

Artikel 10f regelt die aktive Umweltinformation, die man von der passiven unterscheiden muss. Im Rahmen der aktiven Umweltinformation informieren die Behörden die Öffentlichkeit insbesondere über die Resultate ihrer Tätigkeiten und über Aktualitäten. Die passive Umweltinformation regelt den Zugang zu Dokumenten bei Behörden. Das BGÖ regelt ausschliesslich die passive Information. Zur aktiven Information nimmt das Gesetz jedoch insoweit Bezug, als es festhält, dass bei Dokumenten, die auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht sind, der Anspruch auf Zugang als erfüllt gilt. Zudem müssen die Bundesbehörden wichtige amtliche Dokumente nach Artikel 19 der Öffentlichkeitsverordnung (VBGÖ)⁴⁷ so schnell wie möglich im Internet verfügbar machen.

Abs. 1: Nach Artikel 10f informieren die Behörden die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung. Der erste Halbsatz entspricht dem geltenden Artikel 6 Absatz 1. Der zweite Halbsatz führt beispielhaft (Bst. a und b) auf, welche Informationen die Behörden veröffentlichen müssen; es werden insbesondere die in den einzelnen Bestimmungen des geltenden USG verstreut aufgeführten behördlichen Pflichten zusammengefasst. Die Pflicht zur aktiven Veröffentlichung nach Absatz 1 Buchstabe b besteht nur dann, wenn ein allgemeines Interesse besteht.

Abs. 2: Die Behörden müssen zum Beispiel prüfen, ob nicht Bestimmungen des Datenschutzes einer Veröffentlichung entgegenstehen.

Abs. 3: Ob Bundesbehörden oder kantonale Behörden informieren sollen, richtet sich einerseits danach, wem der Vollzug des entsprechenden Sachbereichs nach den Artikeln 36 und 41 USG obliegt. Andererseits hat der Bund zusätzlich die Pflicht, auch dort, wo der Vollzug den Kantonen übertragen ist, die Öffentlichkeit über die

⁴⁷ Öffentlichkeitsverordnung vom 24. Mai 2006 (VBGÖ, SR 152.31)

Ergebnisse gesamtschweizerisch bedeutsamer Forschungen und Erhebungen sowie über wichtige aktuelle Umweltprobleme zu informieren⁴⁸. Er koordiniert denn auch die eidgenössischen und kantonalen Erhebungen und Datensammlungen (Art. 44 Abs. 2 USG). Die Information der Öffentlichkeit über die Umwelt auf Bundesebene soll weitestgehend über ein einheitlich zugängliches Internetportal erfolgen.

Absatz 3 wurde zudem dahingehend ergänzt, dass die Umweltschutzfachstellen die Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren sollen. Informationen von Behörden an einen breiten Adressatenkreis können sehr wirkungsvoll sein, insbesondere wenn es um besonders umweltrelevante Informationen geht. Die Behörden sollen mittels Kampagnen oder mittels einer Umweltbildung die Bevölkerung bzw. bestimmte Gruppen der Bevölkerung über umweltverträgliches Verhalten informieren können. Zwar wäre dies schon heute aufgrund von Artikel 6 USG zulässig. Die neue Formulierung soll aber noch deutlicher aufzeigen, dass eine solche Beratung möglich ist.

Abs. 4 und 5: Die Konvention verlangt in Artikel 5 Absatz 4, dass die Vertragsparteien mindestens alle 4 Jahre einen nationalen Bericht über den Zustand der Umwelt verfassen, der Angaben über die Qualität der Umwelt und über Umweltbelastungen enthält. Diese Berichte sollen der Öffentlichkeit, aber auch der Politik aufzeigen, wie sich die Umwelt in den letzten Jahren entwickelt oder verändert hat und wo Handlungsbedarf besteht. Das Bundesamt für Umwelt und das Bundesamt für Statistik verfassen bereits seit 1997 solche Umweltberichte. Diese Pflicht soll nun im Gesetz verankert werden. Um dem Bericht das entsprechende Gewicht zu geben, soll er vom Bundesrat zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden.

Da das Umweltrecht zu einem grossen Teil von den Kantonen vollzogen wird, ist es sinnvoll, dass auch die Kantone regelmässig in einem Bericht über den Zustand der Umwelt in ihrem Kantonsgebiet informieren. Im Unterschied zum nationalen Umweltbericht, der nur eine gesamtschweizerische Übersicht vermittelt, können die kantonalen Umweltberichte sich besser auf den kantonalen Handlungsbedarf ausrichten und den kantonal unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnissen Rechnung tragen. Ausserdem erleichtern solche kantonalen Berichte die Koordination des Bundes über die Vollzugsmassnahmen der Kantone, zu der der Bund nach Artikel 38 Absatz 2 USG verpflichtet ist. Entsprechende Ausführungsvorschriften zum Umweltbericht des Bundes und zu den Berichten der Kantone können in die geplante Umweltdatenverordnung aufgenommen werden.

Art. 10g Öffentlichkeitsprinzip bei Umweltinformationen

Abs. 1 bestimmt, dass jede Person ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen hat. Danach muss die Behörde jeder natürlichen oder juristischen Person, die ein Gesuch stellt, Zugang zu Umweltinformationen gewähren. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann unabhängig von Wohnsitz und Nationalität sowie ohne Interessennachweis verlangen, dass ihr bzw. ihm Umweltinformationen ausgehändigt werden. Was unter Umweltinformation zu verstehen ist, definiert Artikel 7 Absatz 8 USG. Da nach schweizerischem Verständnis – im Gegensatz zum Übereinkommen - Energiefragen nicht Teil der Umweltinformation sind, wird in Absatz 1 speziell fest-

⁴⁸ Vgl. Pierre Tschannen in Kommentar USG, N 12 zu Art. 6; Botschaft zum USG (BBl 1979 III S. 782).

gehalten, dass sich der Anspruch auch auf Informationen in Zusammenhang mit Energie erstreckt, soweit sie Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Abs. 2: Für den Anspruch und das Verfahren bei Gesuchen gegenüber der Bundesverwaltung wird vollumfänglich auf das BGÖ verwiesen. Dies ist nur möglich, weil das BGÖ den Anforderungen von Artikel 4 der Konvention weitestgehend genügt. Eine Ausnahme bildet der zeitliche Geltungsbereich. Das BGÖ findet nur Anwendung auf Dokumente, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, d.h. ab dem 1. Juli 2006 erstellt wurden oder der Behörde nach diesem Zeitpunkt zugegangen sind (Art. 23 BGÖ). Artikel 4 des Übereinkommens kennt diese Einschränkung nicht und gilt auch für ältere Dokumente. Entsprechend findet nach Artikel 10g Absatz 2 USG Artikel 23 BGÖ auf Einsichtsgesuche im Bereich der Umweltinformationen keine Anwendung.

Eine weitere Ausnahme bildet der persönliche Geltungsbereich: Nach Artikel 2 Absatz 2 der Konvention fallen alle administrativen Behörden sowie Private, die öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, unter das Öffentlichkeitsprinzip. Nach Artikel 2 BGÖ fällt unter das BGÖ einerseits die Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 2 Absätze 1 – 3 RVOG (dazu gehört die zentrale und die dezentrale Bundesverwaltung). Andererseits fallen unter das BGÖ auch Dritte, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut wurden, soweit sie Erlasse oder Verfügungen erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ, vgl. auch Art. 2 Abs. 4 RVOG). Eine gewisse Differenz zwischen der Konvention und dem BGÖ besteht also bei Dritten, die öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen, aber keine Verfügungskompetenz besitzen (z.B. die schweizerische Energieagentur). Nach der Konvention fallen solche Dritte, die nach Artikel 43 USG mit Vollzugsaufgaben betraut wurden, unter das Öffentlichkeitsprinzip, nach dem BGÖ nicht. Um sicherzustellen, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Dokumente mit Umweltinformationen einsehen können, bei denen ihnen nach der Konvention ein Anspruch zusteht, muss Artikel 10g Absatz 2 entsprechend ergänzt werden. Der Vollzug des BGÖ verlangt nach Artikel 15 BGÖ zudem, dass die zuständige Stelle Verfügungen erlassen kann. In Fällen von Dritten ohne Verfügungskompetenz muss die zuständige Aufsichtsbehörde (d.h. jene Behörde, welche mit dem „Dritten“ den Vertrag zur Auslagerung der Aufgaben abgeschlossen hat), diese Verfügungen erlassen.

Der nachfolgende Vergleich legt dar, dass das BGÖ, abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen, den Anforderungen der Konvention genügt:

Sachlicher Geltungsbereich: Nach Artikel 2 Absatz 2 letzter Satz fallen nach der Konvention Gerichte oder Einrichtungen, die in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nicht unter die Konvention, da sie nicht als Behörde nach Artikel 2 Absatz 2 gelten. Nach Artikel 28 BGG und Artikel 30 Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG)⁴⁹ gilt das BGÖ für das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht, soweit es administrative Aufgaben oder Aufsichtsfunktionen erfüllt. Das Parlament als gesetzgebendes Organ fällt ebenfalls nicht unter das BGÖ. Die Bestimmungen sind deshalb deckungsgleich.

Amtliche Dokumente: Nach Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 1 der Konvention müssen die Umweltinformationen auf Dokumenten bzw. Unterlagen aufgezeichnet sein (in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder

⁴⁹ Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32)

sonstiger materieller Form). Unter das BGÖ fallen nach Artikel 5 Dokumente, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die sich im Besitz der Behörde befinden. Zudem müssen die Dokumente die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffen. Die beiden Regelungen sind deckungsgleich.

Modalitäten der Einsicht:

- Sowohl nach der Konvention (Art. 4 Abs. 1) als auch nach dem BGÖ (Art. 10 Abs. 1) ist für das Gesuch keine bestimmte Form vorgeschrieben, es kann damit in beliebiger Form eingereicht werden (Brief, E-Mail, Telefon etc.). Artikel 4 Absatz 2 der Konvention verlangt, dass die zuständige Behörde spätestens nach einem Monat die Unterlagen zur Verfügung stellt oder das Gesuch abweist, ausnahmsweise kann diese Frist auf zwei Monate verlängert werden. Das BGÖ ist hier strenger, sieht doch Artikel 12 eine Behandlungsfrist von 20 Tagen vor; in komplexen Fällen kann diese Frist um 20 Tage verlängert werden.
- Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Konvention kann der Gesuchsteller die Unterlagen in der gewünschten Form anfordern, es sei denn, der Behörde scheint es angemessen, die Unterlagen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was sie begründen muss oder die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits in anderer Form zur Verfügung. Artikel 6 Absatz 2 BGÖ sieht vor, dass von den Unterlagen Kopien verlangt werden können. Sind die Angaben bereits auf einer Internetseite des Bundes publiziert, gilt der Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten als erfüllt (Art. 6 Abs. 3 BGÖ). Diese Regelungen sind gleichwertig. Auch die Konvention lässt es zu, dass auf dem Internet publizierte Informationen als solche gelten, die der Öffentlichkeit bereits zur Verfügung stehen. Für den seltenen Fall, dass eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller Unterlagen in einer speziellen Form verlangt (z.B. die Weitergabe der Unterlagen auf elektronischem Datenträger, auch wenn die Informationen bei der Behörde selber nur noch in Papierform vorhanden sind), wäre das Zurverfügungstellen dieser Unterlagen in Papierform im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i der Konvention.
- Nach Artikel 4 Absatz 7 der Konvention bedarf die Ablehnung eines Gesuches der Schriftform, wenn das Gesuch schriftlich eingereicht wurde oder wenn der Gesuchsteller darum ersucht. Nach Artikel 12 Absatz 4 BGÖ muss die Abweisung eines Gesuches immer schriftlich erfolgen.
- Nach Artikel 4 Absatz 8 der Konvention darf für die Bereitstellung der Unterlagen keine übermässige Gebühr verlangt werden. Eine ähnliche Regelung sieht Artikel 17 BGÖ vor. Sowohl die Konvention als auch das BGÖ verlangen, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller über die mögliche Höhe der Gebühr im Voraus orientiert wird.

Es gibt Umweltdaten im Sinne der Aarhus-Konvention, bei denen das schweizerische Recht vorsieht, dass die zuständige Behörde diese Angaben jedermann zur Verfügung stellen und dafür eine Gebühren erheben muss (vgl. z.B. Art. 3 Abs. 3 MetG⁵⁰). Bei der Regelung der Einsicht in solche Daten handelt es sich um eine Spezialregelung, welche in Artikel 4 BGÖ ausdrücklich vorbehalten ist. Eine solche Regelung widerspricht der Konvention nicht, da der

⁵⁰ Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Meteorologie und Klimatologie (MetG, SR 429.1). Meteorologische und klimatologische Dienstleistungen sind ausschliesslich im MetG und nicht im USG geregelt.

Zugang zu den Dokumenten gewährleistet ist und nur kostendeckende Gebühren erhoben werden.

Die Regelungen zu den Modalitäten der Einsicht erweisen sich daher als gleichwertig. In einigen Punkten ist das BGÖ sogar strenger, was die Konvention jedoch zulässt (Art. 3 Abs. 5).

Ablehnungsgründe: Sowohl die Konvention als auch das BGÖ sehen Einschränkungen beim Zugang zu amtlichen Dokumenten vor. Entsprechend kann in den folgenden Fällen die Einsicht in Dokumente mit Umweltinformationen verweigert werden:

- Die entsprechende Behörde verfügt nicht über die gewünschten Informationen (Art. 4 Abs. 3 Bst. a der Konvention): Auch nach den Artikeln 5 und 6 BGÖ kann Einsicht nur in Dokumente gewährt werden, die sich bei der entsprechenden Behörde befinden.
- Der Antrag ist missbräuchlich oder zu allgemein formuliert (Art. 4 Abs. 3 Bst. b der Konvention): Auch nach Artikel 10 Absatz 3 BGÖ muss Einsicht nur in hinreichend genau formulierte Dokumente gewährt werden. Missbräuchlichen Anträgen muss nach schweizerischem Recht bereits aufgrund von Artikel 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches⁵¹ nicht entsprochen werden.
- Der Antrag betrifft noch nicht fertig gestelltes Material sowie interne Mitteilungen von Behörden, soweit diese Ausnahme vom innerstaatlichen Recht vorgesehen ist, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist (Art. 4 Abs. 3 Bst. c der Konvention): Nach Artikel 5 Absatz 3 BGÖ sind interne Mitteilungen dann vom Recht auf Einsicht ausgenommen, wenn sie zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Nach Artikel 5 Absatz 3 BGÖ gelten noch nicht fertig gestellte Dokumente nicht als amtliche Dokumente und unterstehen deshalb nicht dem Einsichtsrecht. Zudem gilt nach Artikel 8 Absatz 2 BGÖ, dass Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a BGÖ sieht eine Einschränkung des freien Zugangs vor, wenn damit die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde beeinträchtigt wird. Diese Ausnahmen im BGÖ sollen der Behörde einen ungestörten Entscheidungsprozess gewährleisten. Sie lassen sich demnach unter Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c der Konvention subsumieren (internes Material). Auch die Ausnahme nach Artikel 8 Absatz 4 BGÖ (amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen) kann unter Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c der Konvention subsumiert werden. Nach Artikel 7 Absatz 1 BGÖ kann der Zugang zu Dokumenten auch verweigert werden, wenn damit die Beziehungen zwischen Bund und den Kantonen oder zwischen den Kantonen selber beeinträchtigt werden können. Auch diese Regelung dient dem Schutz interner Informationen zwischen Behörden und geht nicht über Artikel 4 Absatz 3 Buchstabe c der Konvention hinaus. Der Verpflichtung der Konvention, bei den Ablehnungsgründen nach Artikel 4 Absatz 3 das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen, entspricht die Möglichkeit der Behörden des Bundes, solche Dokumente aktiv zu veröffentlichen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (vgl. z.B. Art. 19 VBGÖ).

⁵¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)

Anträge können nach Artikel 4 Absatz 4 der Konvention ferner abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

- die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, wenn diese Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist (Art. 4 Abs. 4 Bst. a der Konvention): Nach Artikel 8 Absatz 1 BGÖ bleiben die Dokumente des Mitberichtsverfahren geheim. Diese Regelung ist eine Folge davon, dass die Bundesratssitzungen nach Artikel 21 RVOG geheim sind. Der Ablehnungsgrund nach BGÖ entspricht damit der Konvention.
- internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit (Art. 4 Abs. 4 Bst. b der Konvention): Nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben c und d BGÖ kann die Einsicht verweigert werden, wenn die aussenpolitischen Interessen oder internationalen Beziehungen der Schweiz oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden können. Die Ausnahmen sind deckungsgleich.
- laufende Gerichtsverfahren etc. (Art. 4 Abs. 4 Bst. c): Das BGÖ findet nach Artikel 3 keine Anwendung bei Zugang zu amtlichen Dokumenten in Zivilverfahren, Strafverfahren, Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege etc. Die Regelungen sind deckungsgleich.
- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sofern diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen: Auch Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g BGÖ schützt das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis. Der zweite Satz von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Konvention bestimmt, dass «in diesem Rahmen Informationen über Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind, bekanntzugeben sind». Diese Bestimmung bedeutet nicht, dass Emissionen von Anlagen trotz Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses in jedem Fall bekanntgegeben werden müssen. So sieht auch das PRTR-Protokoll, das vorwiegend Informations-Regelungen zu Emissionen von grossen Anlagen enthält, in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c den Schutz des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses vor. Eine analoge Bestimmung findet sich auch in Artikel 9 PRTP-V, welche das Protokoll in der Schweiz umsetzt. Der zweite Satz von Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Konvention verleiht aber der Tatsache Ausdruck, dass an eine Verweigerung der Einsicht in Emissionsdaten von Anlagen sehr hohe Anforderungen zu stellen sind. Die Einsicht sollte nur verweigert werden, wenn aufgrund der Emissionen Rückschlüsse auf ein «geheimes» Herstellungsverfahren gezogen werden können.
- Rechte auf geistiges Eigentum (Art. 4 Abs. 4 Bst. e der Konvention): Eine analoge Bestimmung findet sich in Artikel 6 Absatz 2 BGÖ, welche das Urheberrecht vorbehält.
- die Vertraulichkeit personenbezogener Daten (Art. 4 Abs. 4 Bst. f der Konvention): Auch das BGÖ verlangt nach Artikel 9, dass Einsicht in Dokumente mit Personendaten nur gewährt werden dürfen, wenn die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)⁵² eingehalten sind; ferner legt das BGÖ in Artikel 7 Absatz 2 fest, dass die Privatsphäre Dritter nicht beeinträchtigt werden darf. Für den Datenschutz von natürlichen Personen sind die Regelungen in der Konvention deckungsgleich mit dem schweizerischen Recht. Vom

⁵² Bundesgesetz von 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1)

Datenschutz juristischer Personen spricht die Konvention jedoch nicht ausdrücklich, wogegen das DSG auch für juristische Personen gilt. Es entsteht der Eindruck, für juristische Personen gelte allein das Geschäftsgeheimnis nach Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Konvention, ein Anspruch auf Datenschutz bestehe nicht. Die englische Version der Konvention (die englische Version ist die Originalversion) spricht von «confidentiality of commercial and industrial information» und nicht von «commercial and industrial secret» und gilt damit nicht nur für das klassische Geschäfts- und Betriebsgeheimnis. Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe d der Konvention schützt deshalb sowohl das klassische Geschäfts- und Betriebsgeheimnis, als auch weitere vertrauliche Daten von Unternehmungen. Damit wäre in der Schweiz für diese Unternehmungen die Anwendung des DSG gewährleistet.

- die Interessen eines Dritten, der die beantragten Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein: Eine sehr ähnliche Regelung findet sich in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h BGÖ. Nach dieser Bestimmung ist es zusätzlich nötig, dass die Behörde dem Dritten Vertraulichkeit zugesichert hat. Die Einschränkung nach Artikel 7 BGÖ ist strenger als diejenige nach der Konvention und daher zulässig.
- die Umwelt (z.B. bei Brutstätten seltener Tierarten): Auch hier kennt das BGÖ mit Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b eine Regelung, die jener der Konvention entspricht. Allerdings ist die Bestimmung im BGÖ weiter gefasst, indem dort die Gefährdung der zielkonformen Durchführung der Massnahmen nicht auf Umweltmassnahmen beschränkt ist. Im Sinne einer konventionskonformen Auslegung dürfte Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b BGÖ als Ablehnungsgrund nur verwendet werden, wenn es um behördliche Massnahmen zum Schutze der Umwelt geht.
- Einzig der Ablehnungsgrund der wirtschafts- geld- und währungspolitischen Interessen nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f BGÖ findet sich nur zum Teil in Artikel 4 der Konvention. Soweit diese Interessen in internationalem Zusammenhang stehen, kann der Ablehnungsgrund unter Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der Konvention subsumiert werden. Soweit es um eine rein innerschweizerische Angelegenheit geht, stünde eine Ablehnung des Einsichtsrechts allein gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe f BGÖ nicht im Einklang mit der Konvention. Es ist jedoch kaum vorstellbar, dass einzig gestützt auf wirtschafts- oder währungspolitische gesamtschweizerische Interessen eine Einsicht in Dokumente mit Umweltinformationen verweigert werden sollte. Entsprechend der Regel der konventionskonformen Auslegung dürfte dieser Ablehnungsgrund nach BGÖ deshalb nur zur Anwendung kommen, soweit er in einem internationalem Zusammenhang steht und damit Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der Konvention entspricht.

Absatz 3 verpflichtet die Kantone, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auf kantonale Ebene zu regeln. Dabei müssen die Kantone die Vorgaben der Konvention berücksichtigen. Kantone, welche die entsprechenden Regelungen nicht bis zum Zeitpunkt der Ratifizierung durch den Bundesrat erlassen können bzw. bis dahin die nötigen Anpassungen ihrer Regelungen nicht vorgenommen haben, gewähren den Zugang zu Umweltinformationen sinngemäss nach dem BGÖ und den vom BGÖ abweichenden Bestimmungen nach Artikel 10g Absatz 2 USG. Sinngemäss deshalb, weil das BGÖ verschiedene Bestimmungen kennt, die speziell

auf den Bund zugeschnitten sind und ausdrücklich den Bundesrat und die Bundesverwaltung erwähnen (vgl. Art. 8 Abs. 1, 3 und 5). Nicht zur Anwendung kämen insbesondere folgende Bestimmungen: Artikel 13 und 14 (die Kantone müssen kein Schlichtungsverfahren vorsehen), 17 (für die Erhebung von Gebühren müssten die Kantone eine eigene Regelung erlassen), 18 – 22 (die Kantone müssen keinen Öffentlichkeitsbeauftragten ernennen und entsprechend auch dessen Kompetenzen nicht regeln). Die Artikel 2, 4, 7 – 10, 15 und 16 wären sinngemäss anzuwenden. Die übrigen Bestimmungen könnten direkt angewendet werden.

Artikel 47

Der geltende Artikel 47 regelt in seinen Absätzen 1 und 2 einerseits ein Zugangsrecht und andererseits eine Artikel 6 USG konkretisierende Informationspflicht der Behörden. Diese Bestimmungen wurden in den neuen Artikel 10f Absatz 1 integriert.

Inkrafttreten (Artikel 3 des Bundesbeschlusses)

Die neuen Regelungen im USG brauchen auf Bundesebene gewisse Anpassungen auf Verordnungsebene. Zudem müssen mehrere Kantone das Zugangsrecht auf Umweltinformationen erst noch regeln oder allenfalls anpassen. Aus diesem Grund soll der Bundesrat das Inkrafttreten der Änderungen bestimmen.

3.4 Verordnungsänderungen

Die Ratifizierung bedingt eine Änderung des Anhangs zur UVPV. Dabei sind einige Industrieanlagen neu der UVP zu unterstellen. Bei zwei Anlagen müsste der Schwellenwert gesenkt werden (vgl. vorne Ziff. 2.3.2). Artikel 10a Absatz 3 USG sieht vor, dass der Bundesrat die Anlagentypen und die Schwellenwerte der UVP-pflichtigen Anlagen periodisch überprüft. Diese Anpassungen können im Rahmen der nächsten Überprüfung des Anhangs erfolgen.

Die Verordnungen in den Bereichen Lebensmittel, Arzneimittel und Futtermittel sind dahingehend zu ergänzen, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit bei den Bewilligungsverfahren für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen hinreichend sichergestellt wird. Dabei geht es ausschliesslich um die Möglichkeit der Öffentlichkeit, Einwendungen vorzubringen. Parteistellung erhält die Öffentlichkeit durch das Instrument der Einwendung jedoch nicht. Schliesslich sind die Umweltverordnungen darauf hin zu überprüfen, ob ihre Bestimmungen mit der Regelung über die aktive und passive Umweltinformation im Einklang stehen. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat diese Verordnungsänderungen zusammen mit dem Beschluss über die Ratifizierung der Konvention nach Artikel 184 Absatz 2 BV verabschieden wird.

3.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat hat am 15. Juni 1998 erklärt, die von Nationalrätin Silvia Anita Semadeni am 10. März 1998 eingereichte Motion Nr. 98.3087 entgegenzunehmen. Diese Motion beauftragt den Bundesrat, die rechtlichen Voraussetzungen zu

schaffen, dass die Schweiz die Aarhus-Konvention ratifizieren kann. Am 15. Dezember 1998 hat der Ständerat die Motion überwiesen. Die mit dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderungen des USG schaffen die Voraussetzungen zur Ratifizierung und Umsetzung der Aarhus-Konvention.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat auf Bundesebene nicht sehr grosse Auswirkungen, aber immerhin solche, die nicht intern aufgefangen werden können. Die Betreuung der Konvention durch die Bundesbehörden beinhaltet die Pflicht, regelmässig an die Organe der Konvention Bericht über die Umsetzung in der Schweiz zu erstatten und an den entsprechenden internationalen Treffen teilzunehmen. Auch müssen aufgrund der Ratifizierung mehrere Verordnungen angepasst werden. Zudem ist eine entsprechende Beratung der Kantone bei der Umsetzung notwendig. Dies bedingt insgesamt zusätzlich eine volle Arbeitsstelle beim Bundesamt für Umwelt.

4.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Einige Kantone werden neu den Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen schaffen müssen. Die Erfahrung des Bundes bei der Umsetzung des BGÖ zeigt, dass im Vollzug nicht mit einem grossen Mehraufwand zu rechnen ist. Das Bundesamt für Umwelt verzeichnete in den Jahren 2007 und 2008 durchschnittlich 40 Anfragen auf Zugang zu Umweltinformationen. Davon wurden ca. 20 % negativ beantwortet, in vier Fällen wurde ein Schlichtungsverfahren durchgeführt. Beschwerdeverfahren gab es keine. Auch die Evaluation 2009 des BGÖ zeigt, dass die Einführung des BGÖ auf Bundesebene zu relativ wenig Gesuchen und damit bei den Amtsstellen zu wenig Aufwand geführt hat⁵³. Insgesamt müssten die Kantone, welche das Recht neu schaffen, deshalb nur mit einem geringen Mehraufwand rechnen⁵⁴.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Ein vereinfachter Zugang zu amtlichen Dokumenten wirkt sich auf die verschiedenen Wirtschaftsakteure insofern positiv aus, als sie aufgrund einer effizienten Informationsbeschaffung schneller einen besseren Wissensstand erreichen. Die Umsetzung der Konvention bzw. die Verbesserung der Umweltinformation fördert auch die Markttransparenz. Dies dürfte insbesondere für die KMU, aber auch für die Konsumentinnen und Konsumenten von Nutzen sein.

⁵³ Bericht über den Vollzug, die Umsetzungskosten und die Wirksamkeit des Öffentlichkeitsgesetzes vom 29. Juni 2009, www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=de

⁵⁴ Dies bestätigt auch eine Studie, die im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt von Dr. Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung, im Jahr 2004 bei den Kantonen durchgeführt wurde.

Was die zusätzliche Aufnahme neuer Industrie-Anlagentypen in den Anhang der UVP-pflichtigen Anlagen betrifft, ist festzustellen, dass in der Schweiz davon ca. 50 Betriebe betroffen sind. Eine UVP ist aber nur bei einer Neuerrichtung oder wesentlichen Änderung durchzuführen. Deshalb dürfen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Änderung insgesamt als eher gering bezeichnet werden.

4.4 Andere Auswirkungen

Die Informatisierung der Verwaltung trägt wesentlich dazu bei, die Anliegen der Aarhus-Konvention zu verwirklichen. Sie ist deshalb von grosser Bedeutung. Der elektronische Weg (Internet) erleichtert der Öffentlichkeit den unmittelbaren Zugang zu amtlichen Dokumenten. Gleichzeitig kann damit der Mehraufwand der Verwaltung aufgrund individueller Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten reduziert werden. Die Bekanntgabe amtlicher Dokumente in elektronischer Form ist deshalb zu fördern.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2007 – 2011 nicht enthalten. Da eine in Umweltbelangen gut informierte Bevölkerung ein besseres Bewusstsein für einen schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen entwickelt, steht die Vorlage jedoch im Einklang mit dem Ziel Nr. 12 der Legislaturplanung.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund hat nach Artikel 54 Absatz 1 BV die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV sind völkerrechtliche Verträge von der Bundesversammlung zu genehmigen, sofern nicht durch Gesetz oder völkerrechtlichen Vertrag der Bundesrat dazu ermächtigt wird. Eine solche Delegation der Kompetenz zur Genehmigung des vorliegenden Übereinkommens an den Bundesrat besteht nicht; für die Genehmigung des Übereinkommens ist daher die Bundesversammlung zuständig.

Die Änderung des USG stützt sich auf Artikel 74 BV, wonach der Bund die Befugnis hat, Vorschriften zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erlassen.

6.2 Referendum

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum. Das vorliegende Übereinkommen ist unbefristet, aber kündbar. Es sieht auch keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Hingegen verlangt es Anpassun-

gen eines Bundesgesetzes (USG), weshalb es dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegt.

Die separate Änderung des USG untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV ebenfalls dem fakultativen Referendum.

6.3 Erlassform

Untersteht der Genehmigungsbeschluss eines völkerrechtlichen Vertrages dem fakultativen Referendum, so kann die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen, die der Umsetzung des Vertrages dienen, in den Genehmigungsbeschluss aufnehmen (Art. 141a Abs. 2 BV). Der Bundesrat beantragt daher, die Änderung des USG in den Beschluss zur Genehmigung des Abkommens zu integrieren.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge des Vertrages	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Die Entstehung der Aarhus-Konvention	4
1.3 Die Änderung von Almaty	4
1.4 Überblick über den Inhalt des Vertrages	4
1.5 Die aktuelle Rechtslage in der Schweiz	5
1.6 Überblick über das Recht auf internationaler Ebene und dasjenige der Europäischen Gemeinschaft	6
1.6.1 Auf internationaler Ebene	6
1.6.2 Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft	7
1.7 Würdigung	8
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Vertrages	8
2.1 Grundsätze und Ziele der Konvention	8
2.2 Begriffsbestimmungen	9
2.3 Allgemeine Bestimmungen	10
2.4 Zugangsrecht zu Umweltinformationen	10
2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren, Plänen, Programmen, Politiken und bei normativen Instrumenten	11
2.6 Zugang zu Gerichten	12
2.7 Institutionelle, verfahrens- und vertragsrechtliche Bestimmungen	13
2.8 Die Änderungen von Almaty	13
3 Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in das Schweizerische Recht	14
3.1 Pflicht zur Umsetzung	14
3.2 Übersicht über die geltende Rechtslage und die nötigen Anpassungen	14
3.2.1 Definition der Umweltinformation	14
3.2.2 Passive und aktive Umweltinformation (erster Pfeiler)	15
3.2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren (zweiter Pfeiler)	18
3.2.4 Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (3. Pfeiler, Art. 9 der Konvention)	20
3.3 Änderungen im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG)	22
3.4 Verordnungsänderungen	30
3.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	30
4 Auswirkungen	31
4.1 Auswirkungen auf den Bund	31
4.2 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	31
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	31
4.4 Andere Auswirkungen	32
5 Verhältnis zur Legislaturplanung	32
6 Rechtliche Aspekte	32

6.1 Verfassungsmässigkeit	32
6.2 Referendum	32
6.3 Erlassform	33