



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das
Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
3003 Bern

Vernehmlassung zur Genehmigung und Änderung der Aarhus-Konvention und Änderung des Umweltschutzgesetzes

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2009 haben Sie uns eingeladen, uns zur Genehmigung und Änderung der Aarhus-Konvention und Änderung des Umweltschutzgesetzes bis am 26. März 2010 vernehmen zu lassen. Nach Einsicht in das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), die Änderungen von Almaty, den Erläuternden Bericht sowie den entsprechenden Bundesbeschluss lässt sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wie folgt vernehmen:

A Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst den der Konvention zugrunde liegenden Gedanken, wonach es gemäss einem modernen Staatsverständnis Bürgerinnen und Bürgern möglich sein soll zu prüfen, ob die Behörden die ihnen übertragenen Aufgaben umfassend und richtig wahrnehmen. Für die betroffenen Bürger soll nachvollziehbar sein, aus welchen Gründen der Staat ihnen gegenüber bestimmte Verhaltensweisen fordert oder Handlungen vornimmt.

Allerdings sieht der Regierungsrat in der Art und Weise, wie die Aarhus-Konvention diese Transparenz sicherstellen will, nicht zu unterschätzende problematische Regelungen: Dass die vom staatlichen Handeln betroffene Öffentlichkeit bzw. der betroffene Bürger informiert werden sollen, dass sie auch das Recht haben sollen, Auskünfte und Begründungen zu verlangen, ist unbestritten. Fragwürdig ist aus Sicht des Regierungsrates die Regelung, wonach auch Nichtbetroffene jederzeit von der Behörde Auskünfte einholen können. Dies bedeutet einen schrankenlosen Popularanspruch sowie eine nicht zu unterschätzende Mehrbelastung der betroffenen Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene.

B Materielle Stellungnahme zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen der Aarhus-Konvention

Die meisten Regelungen erachtet der Regierungsrat als angemessen und hat diesbezüglich keine weiteren Anmerkungen zu machen. Aus diesem Grund werden nachfolgend lediglich jene Artikel erwähnt, zu denen sich der Regierungsrat vernehmen lassen möchte.

ad Art. 4 (Zugang zu Informationen über die Umwelt)

Art. 4 sieht die Anerkennung und Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt im Bereich von Umweltangelegenheiten vor. Beides wird vom Regierungsrat begrüsst. Hingegen ist die Regelung in zweierlei Hinsicht zu kritisieren: Einerseits muss die Öffentlichkeit kein spezifisches Interesse nachweisen, sondern darf ohne Weiteres Antrag auf Informationen stellen. Dies erscheint problematisch, da das bisherige schweizerische Recht einen Popularanspruch nicht vorsah. Durch die Bestimmung von Art. 4 werden die Vertragsstaaten jedoch verpflichtet, einen derartigen Popularanspruch zu gewährleisten. Somit können sich auch natürliche oder juristische Personen auf den Informationsanspruch berufen, die eine behördliche Umweltinformation wirtschaftlich verwerten wollen und damit nicht primäre Zielgruppe der Aarhus-Konvention bilden. Der Regierungsrat erachtet es vor diesem Hintergrund als bedenklich, dass die Motivation des Antragstellers und die beabsichtigte Verwendung der Daten keine Rolle spielen; dies insbesondere deshalb, weil vertrauliche Angaben Dritter nicht von den Ablehnungsgründen erfasst sind (siehe dazu nachstehend) und der Ablehnungstatbestand nach Art. 4 Abs. 3 lit. b nur bei *offensichtlichem* Missbrauch greift. Mit der gewählten Regelung kann z.B. nicht verhindert werden, dass auch Marktkonkurrenten von ihrem Informationsrecht Gebrauch machen, was nicht im Sinn der

Konvention sein kann. Es ist deshalb zu fordern, dass derjenige, welcher einen Auskunftsanspruch geltend macht, zumindest seine Betroffenheit dartun und seinen Antrag in diesem Sinne begründen muss.

Hinzu kommt, dass das sog. passive Informationszugangsrecht zwar nicht absolut ausgestaltet ist, jedoch die genannten Ablehnungsgründe nicht ausreichend sind. So sieht der Regierungsrat den Ablehnungsgrund nach Art. 4 Abs. 4 lit. c als zuwenig umfassend an: Zwar sieht die Bestimmung vor, dass ein Antrag auf Informationen über die Umwelt abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf laufende Gerichtsverfahren hätte. Hier muss gelten, dass auch verwaltungsinterne Verfahren erfasst sind - eine Beschränkung auf Gerichtsverfahren ist nicht sinnvoll, denn: Die im verwaltungsinternen Verfahren beteiligte Behörde ist meist in einem allfälligen späteren Gerichtsverfahren selbst Partei. Ihre Prozesschancen sind jedoch limitiert, wenn der Prozessgegner relevante Daten bereits vor dem Gerichtsverfahren erfährt und anschliessend verwenden kann.

Ebenfalls von der zur Vernehmlassung eingeladenen kantonalen Fachstellen kritisiert wurde der Ablehnungsgrund nach Art. 4 Abs. 4 lit. g: Es wird begründeterweise befürchtet, dass bestehende, sinnvolle Kooperationen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand beim Vollzug von Aufgaben verhindert werden können und das der genannte Ablehnungsgrund zuwenig weit greift, um dies zu verhindern, zumal die Ablehnungsgründe *expressis verbis* eng auszulegen sind (Art. 4 Abs.4 am Ende). Als Beispiele seien die ProRheno AG und die ARA Rhein AG (deren Aktionäre sowohl die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, als auch grosse Chemieunternehmen sind) genannt. Die ProRheno AG und die ARA Rhein AG übernehmen die Abwasserreinigung für industrielle und kommunale Abwässer. Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. b und c wären auch diese Unternehmen zur Weitergabe von Informationen verpflichtet, was zwangsläufig zu Interessenskonflikten mit den beteiligten Chemieunternehmen führt und die bestehende Kooperation gefährdet.

ad Art. 5 (Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt)

Art. 5 der Aarhus-Konvention regelt das sog. aktive Umweltinformationszugangsrecht. Dieses verlangt von den Behörden eine aktive und umfassende Informationspolitik, was grundsätzlich zu begrüssen ist. Aus Sicht des Regierungsrates bedenklich ist jedoch der mit dieser Bestimmung (dasselbe gilt im Übrigen für die Art. 6-8 der Konvention) einhergehende zusätzliche Arbeitsaufwand für die einzelnen Dienst- und Fachstellen wie auch für die Gemeinden. Gewisse Informationen ins Internet zu stellen, erweist sich dabei nicht als zentrales

Problem. Vielmehr dürften die jeweilige Aktualisierung sowie die über die elektronischen Möglichkeiten hinausgehenden Informationen erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand bedeuten, welcher nur mit entsprechenden finanziellen Mitteln bewältigt werden kann. Dass diese angesichts der finanziellen Lage vieler Kantone und der Gemeinden vorhanden sind, darf bezweifelt werden.

ad Art. 6, 7 und 8 (Öffentlichkeitsbeteiligungen an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken sowie Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente)

Es sei grundsätzlich auf die zu Art. 5 gemachten Anmerkungen verwiesen. Ergänzend sei zu Art. 6 betreffend Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten festgehalten, dass die ordentliche Durchführung eines Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens mit einem Nutzungsplanungs- oder einem Baubewilligungsverfahren als Leitverfahren genügen muss, um den Anforderungen von Art. 6 der Konvention Genüge zu tun, wie dies grundsätzlich auch im Erläuternden Bericht festgehalten wird. Es entspricht im übrigen nicht der Aufgabe der Konvention, Rechtsgrundlage für die Verpflichtung von Gesuchstellenden zu sein, Alternativvarianten zu ihren Vorhaben zu prüfen und zu dokumentieren (Art. 6 Abs.6 lit. e).

ad Art. 9 (Zugang zu Gerichten)

Art. 9 Abs. 1 verpflichtet die Vertragsparteien, auf innerstaatlicher Ebene Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verletzungen des Anspruchs nach Art. 4 einzurichten. Der Regierungsrat teilt die Auffassung, wonach die Wirksamkeit des Zugangs zu Umweltinformationen u.a. massgeblich vom Vorhandensein eines effektiven Rechtsschutzes abhängt.

Beschwerdelegitimiert nach Art. 9 ist jedoch jede Person, die eine Verletzung des Informationsanspruchs gemäss Art. 4 geltend macht. Dies führt automatisch dazu, dass der Populäranspruch auf Umweltinformationen nach Art. 4 in einer Populärbeschwerde nach Art. 9 endet. Wie bereits unter den Anmerkungen zu Art. 4 ausgeführt, war eine solche dem Schweizer Recht bisher fremd. Ob im Bereich des Umweltrechts hinreichende Gründe bestehen, um nun eine derart "systemfremde" Regelung aufzunehmen, darf zumindest bezweifelt werden.

Ausserdem erscheint dem Regierungsrat als problematisch, dass eine Rechtsschutzmöglichkeit seitens der Konvention nur für den Antragsteller, nicht aber zugunsten der in ihren Geheimhaltungsinteressen betroffenen Dritten gefordert wird. Der Rechtsschutz Drittbetroffener richtet sich deshalb nach dem innerstaatlichen Recht, d.h. der Dritte ist nur dann legitimiert, wenn er die formellen Verfahrensvoraussetzungen erfüllt. Diese Hürde erscheint ungleich höher als jene des Antragsstellers, wofür kein plausibler Grund ersichtlich ist.

C Materielle Stellungnahme zu den einzelnen anzupassenden Gesetzesbestimmungen des USG

Auch hier erachtet der Regierungsrat die meisten der anzupassenden Bestimmungen als angemessen und hat diesbezüglich keine weiteren Anmerkungen zu machen. Aus diesem Grund werden nachfolgend jene zu ändernden Artikel erwähnt, zu denen sich der Regierungsrat vernehmen lassen möchte.

ad Art. 10e USG (Mitwirkung der Öffentlichkeit)

Nach dieser Bestimmung kann jede Person bei der zuständigen Behörde zum Vorhaben schriftlich Stellung nehmen und die zuständige Behörde hat in ihrem Entscheid die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen. Dies führt dazu, dass die Behörden nebst Stellungnahmen zu Einsprachen und Rekursen im UVP-Verfahren neu auch Anträge der allgemeinen Öffentlichkeit prüfen und sich dazu äussern muss. Es stellt sich auch hier zum einen die Problematik des Popularanspruchs sowie der diesbezüglich nicht vorhandenen Ressourcenkapazitäten (vgl. zum Ganzen bereits obenstehend).

ad Art. 10f USG (Umweltinformation und -beratung)

Während Art. 10f Abs. 1 lit. a USG von den Fachstellen als unproblematisch beurteilt wird (die genannten Daten werden heute schon zumeist via Internet veröffentlicht und erfüllen somit die Anforderungen), könnte ein allenfalls daraus abgeleiteter Anspruch auf situative und partikuläre Messungen (z.B. Luftqualität und NIS-Belastungsmessungen vor der eigenen Haustüre) problematisch sein.

Ausserdem beurteilt der Regierungsrat die Regelung von Art. 10f Abs. 1 lit. b USG kritisch. Die Behörden werden zur Veröffentlichung sämtlicher Emissionsmessdaten der Kontrollmes-

sungen von Industrie- und Gewerbeanlagen verpflichtet, sowie jene der Kontrollen von Sendantennen des Mobilfunks. Es wird bezweifelt, dass die Veröffentlichung einer derartigen Datenmenge per se Sinn macht. Ebenfalls ist die Art und Weise der Veröffentlichung noch gänzlich offen, und die Geheimhaltungsinteressen der Anlageninhaber wegen möglichen Rückschlüssen von Emissionsdaten auf Produktionsvorgänge sind schwierig zu beurteilen; das respektive Konfliktpotential erscheint gross. Schliesslich sind die blossen Messdaten für sich alleine möglicherweise auch wenig aufschlussreich, sondern sie bedürften erklärenden Texten und Interpretationen (was wiederum einen hohen Personalaufwand bedeutet), ansonsten spekulativen Interpretationen Tür und Tor geöffnet ist.

ad Art. 10g Abs. 1 USG (Öffentlichkeitsprinzip bei Umweltinformationen)

Das Recht jeder Person, in amtlichen Dokumenten enthaltene Umweltinformationen einzusehen und von den Behörden Auskünfte diesbezüglich zu erhalten bedeutet, dass sämtliche NIS-Messberichte, welche u.a. personenbezogene Daten und Bildmaterial aus privatem Wohnraum sowie Betriebsparameter enthalten, aber auch Firmendossiers inkl. Protokolle von Besprechungen, Abmachungen etc. zwischen Behörden und Anlagebetreibern, öffentlich zugänglich bzw. einsehbar sind.

Diese Regelung über die Einsicht in amtliche Dokumente dürfte die offene Kommunikation zwischen Behörden und Anlagebetreibern erschweren, indem Informationen zu Fabrikationsprozessen, Rezepturen, Betriebsparametern usw. nur zurückhaltend den Behörden zur Verfügung gestellt werden.

Zusammenfassend möchte der Regierungsrat festhalten, dass er den Grundgedanken der Aarhus-Konvention mitträgt und das angestrebte Ziel einer erhöhten Transparenz im Umweltschutzbereich unterstützt. Er erachtet denn auch die meisten Regelungen der Konvention wie auch die vorzunehmenden Anpassungen im Umweltschutzgesetz als sinnvoll und angemessen. Die in der Vernehmlassung genannten Punkte des Popularanspruchs, der gefährdeten Kooperation mit Drittparteien sowie der unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten nach Art. 9 der Konvention erachtet der Regierungsrat hingegen als problematisch und tritt dafür ein, dass diesen Regelungen hinreichende Beachtung geschenkt wird - sei es im Sinne eines jeweiligen Vorbehaltes oder einer entsprechenden Interpretation bzw. Handhabung bei der Umsetzung im schweizerischen Recht.

Wir hoffen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Liesta, 2. März 2010

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

der Landschreiber: