



SCHWEIZ

SUISSE

SVIZZERA

MONBIJOUSTRASSE 14

POSTFACH 5236

3001 BERN

TEL 031 390 98 98

FAX 031 390 99 03

info@aquanostra.ch

www.aquanostra.ch

AQUA NOSTRA

Bundesamt für Umwelt  
Abteilung Recht  
3003 Bern

Bern, 26. März 2010

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt AQUA NOSTRA SCHWEIZ am rubrizierten Vernehmlassungsverfahren teil. Da Schutz und Nutzung der Natur – und damit auch die Information der Öffentlichkeit über umweltrelevante Projekte – zum Kernbereich der Aktivitäten von AQUA NOSTRA SCHWEIZ gehören, erhalten Sie hiermit unsere Stellungnahme.

### **1. Vorbemerkungen**

#### **a) Umweltschutz**

Umweltpolitik ist in den letzten Jahren komplexer geworden. Die Bevölkerung wünscht sich eine intakte Lebensgrundlage und eine ansprechende Umwelt, will aber durch den Naturschutz nicht oder nur geringfügig in ihrer Freiheit eingeschränkt werden.

Gefragt sind differenzierte, umfassende, pragmatische und konstruktive Problembearbeitungsprozesse sowie Akteure, welche die Umweltpolitik nicht mit Schwarz-Weiss-Aussagen lähmen, sondern mit Graustufen bereichern. Insbesondere soll der Mensch nicht aus der Natur ausgeschlossen werden, sondern in und mit dieser zusammen leben können. Dazu gehört auch ein beschränktes Mitspracherecht, wenn Parteien unmittelbar von umweltrelevanten Entscheiden betroffen sind.

#### **b) Philosophie von AQUA NOSTRA SCHWEIZ**

Konsequenz aus diesen Überlegungen ist für AQUA NOSTRA SCHWEIZ das Engagement für einen massvollen Umweltschutz. Ideologie und Demagogie hingegen ist eine Absage zu erteilen. Nachhaltigkeit betrifft nicht einzig die Umweltinteressen, sondern eben auch diejenigen der Wirtschaft und Gesellschaft.

In jeder einzelnen sich stellenden Frage propagiert AQUA NOSTRA SCHWEIZ die Abwägung der Interessen dieser drei Pfeiler – nach gesundem Menschenverstand.

### **c) Anwendung dieser Prämissen auf die Aarhus-Konvention**

Es gilt also gemäss erläuterten Credo auch in der vorliegenden Beurteilung, einen Kompromiss zwischen Mensch, Umweltschutz und Wirtschaft zu finden. In der ähnlichen Frage des Verbandsbeschwerderechts hat sich AQUA NOSTRA SCHWEIZ bereits gegen die übermässige Ausdehnung von Informations- und vor allem Verfahrensrechten auf Drittparteien ausgesprochen. Im gleichen Sinne äussert sich der Verband nachfolgend gegen die Ratifizierung der Aarhus-Konvention. Der Umwelt wird mit einer solchen Ausdehnung der Volksrechte nur scheinbar geholfen, während im Gegenzug die Wirtschaft weiteren Behinderungen ausgesetzt wäre. Diese bloss der Behinderung vernünftiger Innovationen dienende und nicht in die schweizerische Gesetzessystematik passende Konvention ist deshalb abzulehnen.

**Deshalb verlangt AQUA NOSTRA SCHWEIZ, auf die Ratifizierung der Aarhus-Konvention zu verzichten.**

## **2. Argumente, welche gegen eine Ratifikation der Konvention sprechen**

### **a) Rechtliche Systematik des schweizerischen Beschwerderechts**

Niemand wird bestreiten, dass die vom staatlichen Handeln betroffene Öffentlichkeit und der betroffene Bürger informiert werden sollen, und diesen auch das Recht an Auskünften und Begründungen auf Verlangen zustehen soll. AQUA NOSTRA SCHWEIZ ist aber ausdrücklich dagegen, dass jede einzelne Person sich in den Dialog zu Einzelprojekten einbringen kann, selbst wenn keine eindeutige persönliche Betroffenheit vorliegt.

Das schweizerische Rechtssystem verzichtet bewusst auf das Mittel der „Popularbeschwerde“, damit nicht jedermann sich in beliebige Verfahren einbringen kann. Nur wer ein aktuelles, persönliches und konkretes Interesse an der Entscheidung hat, soll sich unmittelbar beteiligen dürfen. Drittparteien ohne Bezug zum konkreten Projekt dürfen nun nicht einfach durch die Hintertür eines internationalen Abkommens solche prozessualen Rechte eingeräumt werden.

Die Argumentation, dass bei umweltrelevanten Projekten einer grösseren Bevölkerung ein Zugang zu Informationen und Beschwerden zu gewähren ist, mag in Einzelfällen korrekt sein. Doch wird dem Schutz der Natur gerade für diese wenigen Ereignisse mit dem bestehenden Verbandsbeschwerderecht mehr als genügend Rechnung getragen. Darüber hinaus eine zusätzliche Beteiligung von nicht einmal peripher betroffenen Personen und Institutionen vorzusehen, widerspricht unserer Gesetzeslogik und hat einzig die Behinderung von Amtsstellen im Entscheidungsfindungsprozess zur Folge.

### **b) Administrativer Mehraufwand ohne direkten Nutzen für die Umwelt**

Die Ausweitung des Informations- und Mitspracherechts dient der Umwelt nur scheinbar. Das Verbandsbeschwerderecht deckt die Interventionsmöglichkeiten mehr als genügend ab. Darüber hinaus jede natürliche und juristische Person aus allen ratifizierenden Staaten am Prozess zu beteiligen, ist weder praktikabel noch nützlich.

Mit der Verbandsbeschwerde im Umwelt- und Raumplanungsrecht wird den Verbänden eine Art Anwaltsrolle zu Gunsten der Umwelt eingeräumt. Dieses Recht geht zurück auf die grüne Bewegung vor 40 Jahren, als der Umweltschutz noch in den Kinderschuhen steckte. Inzwischen sind die Gesetze stark ausgebaut und auch das notwendige Personal zur Prüfung und Durchsetzung der Normen vorhanden. Damit relativiert sich die Legitimation der privaten „Umweltadvokaten“.

Dabei ist der Nutzen des „Vetorechts“ für den Umweltschutz in konkreten Fällen kaum nachgewiesen. So ist etwa als unliebsame Folge von erzwungenem Verzicht auf weitere Parkplätze bei Einkaufszentren der Such- und Ausweichverkehr mit grossem Emissionsausstoss nachgewiesen. Weiter zeigt auch die Blockade des Erweiterungsbaus für die Grimsel-Staumauer die Fragwürdigkeit eines ökologischen Nutzens auf.

Selbst mit dem Entzug der Klagelegitimation für Verbände bliebe der Umweltschutz auf dem bestehenden Niveau erhalten. Zudem besteht mit der Behördenbeschwerde heute schon das richtige Instrument, um das Recht durchzusetzen. Es ist die ureigene Aufgabe der Behörden, das Recht anzuwenden und das öffentliche Interesse wahrzunehmen. Interessenverbände sollen ihre Anliegen und Argumente vielmehr im Vorfeld vorbringen – wie es alle Anderen auch tun. Demokratische Entscheide und die UVP sind bereits eine genügend grosse Hürde für die Realisierung von Bauten. Letztlich sind Investoren und Bauherren heute genug sensibilisiert, den Umweltaspekt in ihren Projekten umfassend mit einzubeziehen.

Weil es der Umwelt tatsächlich keinen Nutzen bringt, ist eine weitere Ausdehnung des Informations- und Beteiligungsrechts abzulehnen. Dies erst Recht, weil damit teurer Zusatzaufwand entsteht, indem die Stellen quasi gratis dem schrankenlosen Popularanspruch auf Informationen und Mitwirkung nachkommen müssen. Indem auch Nichtbetroffene jederzeit Auskünfte einholen können, entsteht eine nicht zu unterschätzende Mehrbelastung der betroffenen Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene. Zu Gunsten des Wirtschaftsstandorts Schweiz muss deshalb auf eine Ratifikation der Aarhus-Konvention verzichtet werden.

### **c) Behinderung der Wirtschaft und der Behörden**

Leider wird bereits das Mittel der Verbandsbeschwerde zunehmend missbraucht, um Bauvorhaben a priori zu blockieren. Wer sich den Forderungen von Umweltschützern nicht im Vorfeld beugt, muss mit einem langwierigen und teuren Verfahren rechnen. Das Beschwerderecht ist ein von Umweltverbänden gerne benutztes Druckmittel, um Resultate zu erreichen, die vielfach von Rechts wegen gar nicht erreichbar wären. Der Druck durch Verbände führt faktisch zu deren Diktat über beliebige Nebenpunkte der angefochtenen Vorhaben. So werden Investoren abgeschreckt, zumal bei der Standortwahl die Rechtssicherheit ein entscheidender Faktor ist. Mit der Verhinderung oder Blockade von Projekten sind auch die damit verbundenen Arbeitsplätze gefährdet.

Wenn nun nicht nur den klar bestimmbaren Umweltschutzverbänden ein Recht auf Information und Teilnahme zugebilligt wird, sondern jeder natürlichen und juristischen Person in allen ratifizierenden Staaten, steigt diese Gefahr der künstlichen Behinderung exponentiell an. Bereits jetzt machen sich etwa die CIPRA, der Deutsche Naturschutzring (DNR) und weitere Umweltschützer daran, die breite Bevölkerung für die Wahrnehmung ihrer aus der Konvention zustehenden Rechte zu mobilisieren. Die notwendige wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe würde durch noch verlängerte Verfahren behindert, und eine Abwanderung von Arbeitsplätzen ins Ausland droht.

Nicht zuletzt ist auch auf die Gefahr von Spionage und Sabotage zu verweisen, für welche die Konvention Tür und Tor öffnet. Ohne Nachweis irgendeiner Betroffenheit könnten etwa konkurrenzierende Unternehmungen aus irgendeinem Aarhus-Staat die Zustellung des Umweltverträglichkeitsberichts einer Schweizer Firma verlangen. Die darin enthaltenen betriebsspezifischen Daten müssten von der Behörde zwingend und praktisch zum Nulltarif mitgeliefert werden. Zudem müsste etwa bei der Freisetzung von GVO-Organismen die Standorte bekannt gegeben werden, was militanten Zerstörern die Arbeit einfach macht. Nicht zuletzt sind im Lichte der internationalen Sabotagegefahren auch die Risiken bei einer Veröffentlichung allfälliger betrieblicher Schwachstellen gestützt auf die Störfallverordnung nicht zu unterschätzen.

### 3. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

#### a) Zu materiellen Bestimmungen der Aarhus-Konvention

Wie erwähnt lehnt AQUA NOSTRA SCHWEIZ grundsätzlich die Ratifikation der Aarhus-Konvention als Gesamtes ab. Nachstehend äussern wir uns trotzdem zu einigen besonders stossenden Änderungen, welche bei einer Ratifikation entgegen unserer Empfehlung zwingend Anpassungen erfahren müssten und etwa auch vom Kanton BL in diesem Sinne angeregt werden.

##### 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. Wir sind der Meinung, dass den Kantonen auch das gegenteilige System vorbehalten bleiben muss, damit nicht übermässig in den Föderalismus eingegriffen wird.

Die Regelung in zweierlei Hinsicht klar zu kritisieren: Einerseits muss die Öffentlichkeit kein spezifisches Interesse nachweisen, sondern darf ohne Weiteres den Antrag auf Informationen stellen. Dies ist (wie oben erwähnt) sehr problematisch, weil das schweizerische Recht keinen Popularanspruch vorsieht. Durch Art. 4 der Konvention 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. Zumindest müssten die Motivation des Antragstellers und die beabsichtigte Verwendung der Daten eingegrenzt sein; 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 ist etwa der Ablehnungsgrund nach Art. 4 Abs. 4 lit. c zu wenig umfassend: 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 aber mindestens 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 kritisiert wird 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 dass der genannte Ablehnungsgrund zu wenig weit greift, um dies zu verhindern, zumal die Ablehnungsgründe *expressis verbis* eng auszulegen sind (Art. 4 Abs. 4 am Ende). Als Beispiele seien Betriebe in teilweiser Eigentümerschaft der öffentlichen Hand genannt. 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 Miteigentümern führt und die bestehenden Kooperationen gefährdet.

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

Art. 5 der Aarhus-Konvention regelt das sog. aktive Umweltinformationszugangrecht. Dieses verlangt von den Behörden eine aktive und umfassende Informationspolitik, was grundsätzlich zu begrüssen ist. 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 UVP-Verfahrens 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, Alternativ-Varianten 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. Diese müssen klar vom Vorhandensein eines effektiven Rechtsschutzes abhängen. Ohne den Nachweis eines persönlichen aktuellen Interesses an der Frage sind keinerlei Informations- und Verfahrensrechte zuzugestehen.

Leider lässt die Konvention genau diese Einschränkung zu Unrecht nicht zu: Beschwerdelegitimiert ist nach Art. 9 jede beliebige Person, die eine Verletzung des Informationsanspruchs gemäss Art. 4 geltend macht. Dies führt automatisch dazu, dass der Popularanspruch auf Umweltinformationen nach Art. 4 in einer Popularbeschwerde nach Art. 9 endet. Wie bereits oben mehrfach ausgeführt, ist eine solche dem Schweizer Recht bisher fremd. Weil gerade im Bereich des Umweltrechts mit der Verbandsbeschwerde ein ausserordentliches Mittel besteht, bestehen nicht genügend Gründe, um nun eine zusätzliche, derart systemfremde Regelung aufzunehmen.

Ausserdem erscheint 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.

## **b) Zu materiellen Bestimmungen des USG-Revisionsentwurfs**

Wie erwähnt lehnt AQUA NOSTRA SCHWEIZ grundsätzlich die Ratifikation der Aarhus-Konvention als Gesamtes und damit auch die damit notwendig werdenden Revisionsvorhaben im USG ab. Nachstehend äussern wir uns trotzdem zu einigen besonders stossenden Änderungen, welche bei einer Ratifikation entgegen unserer Empfehlung zwingend Anpassungen erfahren müssten und etwa auch vom Kanton BL in diesem Sinne angeregt werden.

### ad Art. 10e USG (Mitwirkung der Öffentlichkeit)

Nach dieser Bestimmung kann jede Person bei der zuständigen Behörde zum Vorhaben schriftlich Stellung nehmen. Diese hat anschliessend in ihrem Entscheid die eingegangenen Stellungnahmen zu prüfen. Die Behörden müssten also neu nebst Stellungnahmen zu Einsprachen und Rekursen im UVP-Verfahren auch noch Anträge der allgemeinen Öffentlichkeit prüfen und sich dazu äussern. Es stellt sich auch hier zum einen die Problematik des Popularanspruchs und andererseits die der dafür nicht vorhandenen Ressourcen-Kapazitäten (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.

Auch die Regelung von Art. 10f Abs. 1 lit. b USG ist stossend. Die Behörden werden zur Veröffentlichung sämtlicher Emissionsmessdaten der Kontrollmessungen von Industrie- und Gewerbeanlagen verpflichtet, wie auch jene der Kontrollen von Sendeantennen des Mobilfunks. Die Veröffentlichung einer derartigen Datenmenge ist per se sinnlos. Ebenfalls ist die Art und Weise der Veröffentlichung noch gänzlich offen, und die Geheimhaltungsinteressen der Anlageninhaber sind wegen möglichen Rückschlüssen von Emissionsdaten auf Produktionsvorgänge tangiert; das respektive Konfliktpotential erscheint gross. Schliesslich sind die blossen Messdaten für sich alleine auch zu 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, ist absolut übermässig. Es bedeutet, dass sämtliche NIS-Messberichte, welche auch personenbezogene Daten und Bildmaterial aus privatem Wohnraum sowie Betriebsparameter enthalten, aber auch Firmendossiers inkl. Besprechungsprotokolle, Abmachungen etc. zwischen Behörden und Anlagebetreibern, öffentlich zugänglich bzw. einsehbar sind.

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

#### **4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Die vorgelegte Ratifizierung der Aarhus-Konvention mit entsprechenden Anpassungen des USG wird von AQUA NOSTRA SCHWEIZ vollumfänglich abgelehnt. Die genannten Nachteile sind zu hoch, als dass sie einen bloss scheinbaren Zusatzschutz der Umwelt zu rechtfertigen vermögen.

Nur um des guten Willens wegen sollte keine Konvention ratifiziert werden, welche solch schädliche Auswirkungen zeitigen kann. Wenn man bloss hoffen muss, dass möglichst niemand die neu geschaffenen Rechte beansprucht, lässt man eine solche Vorlage besser gleich aussen vor. Weil die bestehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme bei Projekten mit Naturbezug für Naturschützer bereits mehr als genügend ausgebaut sind, ist auf die Schaffung eines quasi unbeschränkten Popularrechts zu verzichten.

Sofern die Vorlage entgegen unserer Empfehlung angenommen wird, sind zumindest die erwähnten schlimmsten Folgen einzudämmen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme sowie Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

**AQUA NOSTRA SCHWEIZ**

Christian Streit, Generalsekretär