

Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch den Bund: Kostenfolgen für die Kantone

Abschätzung des Kostenaufwands von kantonalen Umweltschutzbehörden
bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald
und Landschaft

Bern, den 20. September 2004

Dr. Markus **Spinatsch**
Beratung für Politik und Verwaltung

Spitalgasse 14
3011 Bern
Tel. 031 312 13 24
Fax 031 312 13 25
info@m-spinatsch.ch
www.m-spinatsch.ch

Überblick

Die Schweiz hat zusammen mit 38 weiteren europäischen Staaten sowie mit der Europäischen Union die Aarhus-Konvention unterzeichnet. Diese hat unter anderem zum Ziel, unter dem Vorbehalt von klar definierten Ausnahmen allen Personen unabhängig von deren Wohnort oder Interessen einen freien Zugang zu allen bei den Behörden vorliegenden Umweltinformationen zu gewähren.

Eine Ratifizierung dieses Abkommens durch den Bund hätte zur Folge, dass in den betroffenen Dienststellen der Verwaltung das herkömmliche Prinzip, dass das Verwaltungshandeln unter dem Vorbehalt von Ausnahmen grundsätzlich geheim ist, durch das sog. Öffentlichkeitsprinzip abgelöst würde. Beim Bund steht der Entscheid über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung unabhängig von der Aarhus-Konvention für die gesamte Verwaltung unmittelbar bevor. Viele Kantone sind jedoch nach wie vor dem herkömmlichen Geheimhaltungsprinzip verpflichtet. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die durch die Aarhus-Konvention bedingte Gewährung des freien Aktenzugangs in Umweltbelangen bei den betroffenen Kantonen zu einer verstärkten Nachfrage nach Umweltinformationen und in der Folge beim Personal zu einem zeitlichen Mehraufwand sowie allenfalls zu strukturellen Mehrkosten (z. B. Schaffung zusätzlicher Stellen, Bereitstellung von Räumlichkeiten, Auf- bzw. Ausbau von Informationsbewirtschaftungssystemen) führen wird.

Eine Analyse der bestehenden Verhältnisse zeigt, dass bereits aufgrund der heutigen Rechtsgrundlagen viele zentrale Umweltinformationen frei zugänglich sind. Zudem haben bis anfangs 2004 bereits acht Kantone das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt, fünf weitere Kantone sind dabei, einen solchen Schritt abzuklären oder vorzubereiten. Folglich wären von einer solchen Umstellung des Verwaltungshandelns nur etwa die Hälfte der Kantone (vorwiegend kleine und mittlere) in jenen Bereichen der Umweltinformation betroffen, die heute noch nicht frei zugänglich sind.

Eine im Sommer 2004 bei den kantonalen Umweltschutzfachstellen durchgeführte Umfrage ergab, dass die von der Aarhus-Konvention angesprochenen Aspekte (aktiv informieren, Auskünfte erteilen, Akteneinsicht gewähren) bereits heute zum Kerngeschäft der Fachstellen gehören. Die Erfahrungen der Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt haben, lassen schliessen, dass mit der in Aussicht stehenden Ausweitung des freien Aktenzugangs höchstens eine marginale Zunahme der Informationsnachfrage zu erwarten ist. Diese Einschätzung wird von den meisten Kantonen, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, geteilt. Die gegebenenfalls erhöhte Nachfrage kann von den betroffenen Fachstellen mit dem bestehenden Personal und den eingespielten Prozeduren erledigt werden. Der zu erwartende Mehraufwand hält sich in engen Grenzen, strukturelle Folgekosten sind nicht zu erwarten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage, Ziel und Vorgehen	1
2	Gegenstand und Betroffenheiten	3
3	Ergebnisse der Befragung der Kantone	7
	3.1 Erfahrungen der Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt und umgesetzt haben	7
	3.2 Erfahrungen der Kantone ohne Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung	8
4	Schlussfolgerungen	11
5	Anhänge	13
	5.1 Liste der befragten Dienststellen der Kantone	13
	5.2 Fragebogen für Kantone, die Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip haben	14
	5.3 Fragebogen für Kantone, die keine Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip haben	15
	5.4 Bibliographie	15
	5.5 Zitierte Gesetze	16

1 Ausgangslage, Ziel und Vorgehen

Im Jahre 1998 wurde im dänischen Aarhus das auf Initiative der paneuropäischen Umweltministerkonferenz erarbeitete *Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten* (Aarhus-Konvention) verabschiedet. Die Aarhus-Konvention (AK) geht gemäss Art. 1 davon aus, dass das Recht jeder Person heutiger oder zukünftiger Generationen auf ein Leben in einer ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu schützen ist. Die Vertragsparteien verpflichteten sich, diesen Schutz zu fördern, indem sie ein Recht auf

- Zugang zu Informationen
- Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und
- Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

gewährleisten.

39 Staaten und die Europäische Union haben das Übereinkommen unterzeichnet. Dieses ist seit Ende 2001 in Kraft. Der Schweizerische Bundesrat hat die Konvention 1998 unterzeichnet und in der Folge das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) mit der Vorbereitung der entsprechenden Rechtsanpassungen beauftragt.

Dieser Auftrag fällt zeitlich mit der parlamentarischen Entscheidung über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung zusammen. Das vom Ständerat bereits verabschiedete und vom Nationalrat für die Herbstsession 2004 traktandierte *Bundesgesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung* (BGÖ) intendiert eine Abkehr vom bisher geltenden Prinzip, dass das Verwaltungshandeln unter dem Vorbehalt von Ausnahmen grundsätzlich geheim ist. Anstelle dessen soll – abgesehen von bestimmten Ausnahmen – jede Person ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten haben, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss. Stimmt das Parlament erwartungsgemäss diesem neuen Öffentlichkeitsgesetz zu, dann hätte der in der Aarhus-Konvention geforderte freie Zugang zu Informationen kaum Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis des Bundes, da deren Forderung nach freier Akteneinsicht – unter dem Vorbehalt von Ausnahmen – mit dem neuen BGÖ gewährleistet wird.

Grundsätzlich anders verhält es sich mit den Kantonen. Diese sind vom neuen BGÖ nicht betroffen. Gleichzeitig sind sie aber für einen grossen Teil des Vollzugs des Umweltschutzes zuständig und verfügen auch über entsprechend viele Informationen. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention hätte bei den Kantonen zur Folge, dass sie ihr Informationsverhalten im Umweltbereich faktisch nach dem Öffentlichkeitsprinzip ausrichten müssten. Da viele Kantone kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, stellt sich aus ihrer Sicht die Frage, inwieweit eine Ratifizierung der Aarhus-Konvention zu einer verstärkten Nachfrage nach Akteneinsicht führen wird und mit welchen Kostenfolgen gegebenenfalls zu rechnen wäre. Diese Frage legitimiert sich nicht zuletzt dadurch, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in anderen Ländern, aus denen Erfahrungen dokumentiert sind, spürbare Auswirkungen auf das Informationsmanagement und auf die Verwaltungskultur mit entsprechenden Folgekosten hatte (vgl. Spinatsch 2001).

Das vorliegende Gutachten hat zum *Ziel*, das Ausmass dieser zu erwartenden Kostenfolgen für die betroffenen Kantone abzuschätzen. Die Grundlage für diese Abschätzung bilden die Erfahrungen von Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt haben und die im Gefolge dieses Paradigmenwechsels auch im Umweltbereich möglicherweise vermehrt mit Akteneinsichtsbegehren konfrontiert wurden. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Erfahrungen dieser Kantone eine Referenzgrösse für die Abschätzung des Mehraufwandes bei denjenigen Kantonen abgeben können, die wegen der Aarhus-Konvention in Zukunft im gesamten Umweltbereich freien Aktenzugang gewähren müssen.

Um diese Erfahrungen der Kantone mit eingeführtem Öffentlichkeitsprinzip sowie die aktuelle Informationspraxis der Kantone ohne Öffentlichkeitsprinzip zu ermitteln, wurde im Sommer 2004 eine schriftliche offene Befragung aller Umweltschutzfachstellen der Kantone durchgeführt (vgl. Liste im Anhang auf Seite 13). Zum Einsatz kamen je ein Fragebogen für Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits seit einiger Zeit kennen (vgl. Kap. 5.2 im Anhang) bzw. für jene, deren Verwaltungshandeln der letzten Jahre auf dem hergebrachten Geheimhaltungsprinzip beruhte (vgl. Kap. 5.3 im Anhang).

Die Fragebogen wurden anfangs Juli nach schriftlicher Vorankündigung durch das BUWAL den Adressaten per E-Mail zugestellt. Nach Ablauf der Antwortfrist Mitte August wurden die noch ausstehenden Antworten angemahnt. Von den insgesamt fünf Kantonen mit Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip beteiligten sich vier an der Umfrage, aus den andern 22 Kantonen liegen 20 Antworten vor (vgl. Kap. 5.1).

2 Gegenstand und Betroffenheiten

Das vorliegende Gutachten beschränkt sich auf das Verwaltungshandeln der *Kantone*. Die Bundesverwaltung wird angesichts der sich abzeichnenden Einführung des BGÖ nicht in die Abklärungen einbezogen. Ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Gemeinden sowie allfällige weitere Akteure mit umweltpolitischen Vollzugsaufgaben, die von der Aarhus-Konvention ebenfalls betroffen sein könnten.

Von den Kantonen sind nur jene von der Aarhus-Konvention betroffen, deren Verwaltungshandeln nicht dem Öffentlichkeitsprinzip untersteht. Nach den Ergebnissen unserer Befragung sind das insgesamt 18 Kantone, wobei 5 davon gegenwärtig im Begriffe sind, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu überprüfen oder vorzubereiten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen

5 Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt und praktische Erfahrungen damit:	<ul style="list-style-type: none"> • Bern (seit 1993) • Genève (seit 2004) • Jura (seit 2002) • Solothurn (seit 2003) • Vaud (seit 2003)
3 Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt, aber noch keine praktischen Erfahrungen damit:	<ul style="list-style-type: none"> • Neuchâtel • Schaffhausen • St. Gallen
5 Kantone sind dabei, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu überprüfen oder vorzubereiten:	<ul style="list-style-type: none"> • Aargau • Basel-Stadt • Ticino • Uri • Zürich
13 Kantone haben keine Pläne, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen:	<ul style="list-style-type: none"> • Appenzell A. Rh. • Appenzell I. Rh. • Basel-Landschaft • Fribourg • Glarus • Graubünden • Luzern • Nidwalden • Obwalden • Schwyz • Thurgau • Wallis • Zug

Stand: Mitte 2004

Gegenstand des Gutachtens ist lediglich das erste der drei Anliegen der Aarhus-Konvention, der *freie Zugang zu Umweltinformationen*. Die beiden anderen Komponenten – Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten – stehen hier nicht zur Diskussion.

Der Begriff *Umweltinformation* umfasst alle Informationen über den Zustand der Umwelt, über Auswirkungen von umweltschädigenden Faktoren auf das menschliche Leben und auf Kulturstätten sowie Materialien über Pläne, Programme und Wirkungen von umweltbezogenen Verwaltungsmassnahmen, soweit diese in materieller Form zugänglich sind (für eine ausführlichere Darstellung des Begriffs Umweltinformation vgl. Errass 2004, S. 57 f).

Die Geltendmachung des Rechts auf *freien Zugang* zur Information steht jeder Person unabhängig ihres Wohnorts und ihrer Interessen zu. Voraussetzung der Gewährung von Akteneinsicht ist allerdings, dass die Behörden über die nachgefragte Information tatsächlich verfügen und dass die Herausgabe keine Interessen tangiert, die gemäss AK Art. 4 schützenswürdig sind (vgl. dazu Errass 2004, S. 63 ff).

Der freie Zugang zu Umweltinformationen impliziert einerseits das Recht auf Akteneinsicht in der von den Gesuchstellenden beantragten Form (mit gewissen Ausnahmen), wobei die Behörden für die Bereitstellung der Information angemessene Gebühren erheben können. Andererseits sind die Behörden gemäss AK Art. 5 Abs. 2 bis 9 gehalten, die Öffentlichkeit über gewisse zentrale Umweltinformationen von sich aus *aktiv zu informieren*.

Die aktuelle Umweltschutzgesetzgebung in der Schweiz enthält bereits einige Vorschriften, die - unter dem Vorbehalt von schützenswürdigen privaten oder öffentlichen Interessen – die Behörden verpflichten, die Öffentlichkeit aktiv zu informieren, oder die ein Recht der Öffentlichkeit auf Information oder Akteneinsicht stipulieren:

- Nach Art. 6 USG sind die Behörden zur aktiven Information der Öffentlichkeit über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung verpflichtet. Ähnliche Regelungen mit einer aktiven Informationspflicht der Behörden sind auch in den folgenden Vorschriften enthalten: Art. 25a NHG, Art. 50 GSchG, Art. 34 WaG, Art. 14 JSG, Art. 22 Bst. a BGF sowie im GTG.
- Gemäss Art. 9 Abs. 8 USG kann jede Person den Bericht und die Ergebnisse von Umweltverträglichkeitsprüfungen einsehen.
- Art. 47 USG verpflichtet die Behörden, auf Anfrage die Prüfungsergebnisse für die Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen (Abs. 1) und die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen (Abs. 2) bekanntzugeben.
- Nach Art. 52 Abs. 3 des GSchG sind auf Anfrage die Ergebnisse von Erhebungen und von Kontrollen an privaten und öffentlichen Gewässern bekanntzugeben.
- Art. 29h USG gewährt allen Personen auf Anfrage den freien Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit pathogenen Organismen.
- Art. 18 GTG verpflichtet die Behörden zur Offenlegung der Akten im Zusammenhang mit dem Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen.

Mit diesen bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen bereits heute wesentliche Anforderungen der Aarhus-

Konvention erfüllt: die Akteneinsicht ist in ausgewählten und umweltpolitisch zentralen Bereichen bereits gewährleistet, der bestehende allgemeine Informationsauftrag des USG entspricht weitgehend den Vorgaben der Aarhus-Konvention (vgl. Errass 2004).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Ratifizierung der Aarhus-Konvention

- nur jene 13 bis 18 Kantone betrifft, deren Verwaltungshandeln heute oder in absehbarer Zukunft nicht dem Öffentlichkeitsprinzip untersteht oder
- nur die Einsicht in solche Akten betrifft, die heute noch nicht Gegenstand der bestehenden Auskunftspflichten der Behörden sind und mithin noch dem Amtsgeheimnis unterliegen.

3 Ergebnisse der Befragung der Kantone

Keine der befragten Fachstellen hatte sich bisher eingehender mit dem Aufwand und den Folgekosten ihrer Auskunfts- und Informationspraxis auseinandergesetzt. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen deshalb – abgesehen von den wenigen zitierten konkreten Zahlen – auf subjektiven Schätzungen und Eindrücken der Verantwortlichen der angesprochenen Stellen. Die Angaben sind indes hinreichend genau, um ein Bild von den Grössenordnungen der gemachten Erfahrungen zu erhalten und daraus Schlüsse für die zu erwartenden Belastungen für die Kantone zu ziehen.

3.1 Erfahrungen der Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt und umgesetzt haben

Alle vier antwortenden Fachstellen sind sich darin einig, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in ihrem Kanton kaum Auswirkungen auf die Nachfrage nach Umweltinformationen hatte. Der grösste Teil der zugänglich gemachten Informationen und der erteilten Auskünfte betrifft Bereiche, in denen der freie Informationszugang auch ohne Öffentlichkeitsprinzip aufgrund der bereits bestehenden Regelungen (vgl. Kap. 2) zu gewähren ist, wie z. B. Messresultate von Feuerungsanlagen, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Standortblätter von Mobilfunkanlagen, Lärmbelastung von Liegenschaften etc. Über diesen Rechtsrahmen hinausreichende Gesuche um Akteneinsicht waren in allen Kantonen nur sehr wenig zu verzeichnen.

Die meisten der Informationsbegehren werden telephonisch oder durch Zusendung von Kopien und Ausdrucken erledigt. Nach Möglichkeit wird auch auf den vom BUWAL geführten Umweltdatenkatalog auf dem Internet (www.envirocat.ch/) verwiesen, der u. a. auch Daten aus den Kantonen enthält. Der Kanton Waadt macht zudem gewisse Dokumente auf dem Internet (centrale des autorisations, www.camac.vd.ch/) frei zugänglich. Akteneinsichtnahmen vor Ort sind sehr selten. Eine bemerkenswerte Ausnahme ist im Kanton Jura zu verzeichnen, dessen Fachstellen im Zusammenhang mit der umstrittenen Sanierung der Sondermülldeponie in Bonfol zwischen 2001 und 2003 insgesamt 10 Gesuche zum Zugang des gesamten Dossiers verzeichnete.

Der Aufwand für die Behandlung dieser wenigen Gesuche wird von allen als sehr gering bezeichnet. Demzufolge vermeldet auch keine der Fachstellen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu strukturellen Kostenfolgen (Schaffung neuer Stellen, Bereitstellung von zusätzlichem Büroraum) geführt hätte. Zudem ist es bisher in keinem der vier Kantone aufgrund von Akteneinsichtsbegehren zu Konflikten gekommen, so dass auch bei andern Verwaltungsstellen oder bei Gerichten kein administrativer Zusatzaufwand anfiel.

Aus diesen Angaben lässt sich schliessen, dass der durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung der betroffenen Kantone bedingte Mehraufwand in Form von Arbeitszeit und Sachkosten marginal ist. Zwar verfügt lediglich der Kanton Bern, in dem das Öffentlichkeitsprinzip bereits 1993 eingeführt wurde, über eine mehrjährige konsolidierte Erfahrung, während sich der Erfahrungshintergrund der übrigen Kantone auf je etwa ein bis zwei Jahre

beschränkt. Es bestehen indes keine ersichtlichen Gründe zur Annahme, dass sich die Belastung dieser Verwaltungen im Laufe der Zeit erhöhen könnte.

3.2 Erfahrungen der Kantone ohne Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung

Wie die Kantone mit eingeführtem Öffentlichkeitsprinzip vermelden auch viele Kantone, deren Verwaltungshandeln auf der Grundlage des Geheimhaltungsprinzips beruht, eine erhebliche Nachfrage nach Informationen, zu denen sie aufgrund der bestehenden Rechtslage (vgl. Kap. 2) bereits heute freien Zugang gewähren müssen (z. B. Altlasten, Lärmbelastung, Luftreinhaltung, Mobilfunkanlagen etc.). So fallen etwa beim Kanton Luzern jeden Tag mehrere Anfragen an, in den Kantonen Tessin und Uri sind es etwa 200 bzw. 'mehrere hundert' pro Jahr. Der Kanton Schwyz verzeichnet etwa 50 bis 100 Anfragen pro Jahr zu Einträgen in den Kataster der belasteten Standorte, in Zürich gab es in den letzten 5 Jahren etwa 400 Anfragen für Auskünfte über den Lärm an bestimmten Strassenabschnitten im Zusammenhang mit Baugesuchen.

Viele dieser Anfragen können direkt am Telefon, mit dem mündlichen oder elektronischen Verweis auf Angaben im Internet oder durch Zusendung von vorhandenen Materialien mit relativ geringem Aufwand beantwortet werden. Bei Einzelfällen kann der Bearbeitungsaufwand allerdings stärker ins Gewicht fallen, etwa bei Anfragen im Bereich der nichtionisierenden Strahlung (BL: bis 4 Std. pro Anfrage) oder im Bereich von Tankanlagen (BS: ½ bis 1 Tag). In einigen Kantonen werden für die Bearbeitung von Anfragen geringe Gebühren erhoben oder die Kopierkosten verrechnet.

Wie bei den Kantonen mit eingeführtem Öffentlichkeitsprinzip waren auch bei dieser Gruppe formelle Gesuche um Akteneinsicht in den letzten fünf Jahren selten. Drei Kantone verzeichneten keine solchen Begehren (AR, GL, TG), die übrigen sehr wenig. Konkretere Angaben liegen aus den Kantonen Graubünden (weniger als 5 Einsichtsbegehren pro Jahr), St. Gallen (2 Eingaben in den letzten 5 Jahren) und Zürich (7 Begehren in den letzten 3 Jahren) vor.

Konflikte um Akteneinsicht im Umweltbereich sind selten. Bekannt sind einige wenige Fälle aus den Kantonen Basel-Landschaft (nichtionisierende Strahlung, Altlasten), St. Gallen (Kontrollergebnisse von Betrieben), Thurgau sowie Wallis (UVP). In zwei Fällen führten diese Konflikte zu Gerichtsverfahren, alle übrigen konnten auf Verwaltungsstufe geregelt werden.

Mehrere Fachstellen betonen in ihren Antworten, dass ihr gegenwärtiges Informationsverhalten faktisch den Anforderungen des Öffentlichkeitsprinzips entspricht, d. h. dass sie bereits heute in allen Belangen des Umweltschutzes einen uneingeschränkten Aktenzugang gewähren, so dass eine Ratifizierung der Aarhus-Konvention keine praktischen Auswirkungen auf ihre Informationspolitik hätte. Dementsprechend sind denn auch die meisten Fachstellen in Kantonen, die nach wie vor dem Geheimhaltungsprinzip verpflichtet sind, der Meinung, dass die Umsetzung der Aarhus-Konventionen bei ihnen nicht zu einer spürbaren Zunahme von Einsichtsbegehren führen wird. Einzelne äusseren immerhin Bedenken, dass die mit der Aarhus-Konvention verbundene flächendeckende Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Umweltbereich zu Mehrkosten für EDV-Investitionen und für die Datenbewirtschaftung führen könnte. Andere verwiesen darauf, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprin-

zips einen Kulturwandel in der Verwaltung bedingt und dass dies zu zusätzlichen Belastungen für das Personal führen könnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Informationstätigkeit schon heute ein Kerngeschäft im Pflichtenheft der kantonalen Fachstellen bildet. Die Erteilung von Auskünften und die Zustellung von Informationen erfolgt in den allermeisten Fällen problemlos, unbürokratisch und mit geringem Aufwand. Formelle Begehren nach Aktenzugang und die Einsichtnahme vor Ort sind sehr selten. Die umfassende Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Umweltbereich wird von den meisten Fachstellen als unproblematisch erachtet.

4 Schlussfolgerungen

Die Umsetzung der Aarhus-Konvention in den Kantonen wird dazu führen, dass jeder nachfragenden Person unabhängig von ihrer Position oder von ihren Interessen alle vorhandenen Informationen über die Umwelt ohne Vorbehalt zugänglich gemacht werden müssen, soweit dies nicht durch Ausnahmestimmungen anders geregelt ist. Faktisch bedeutet das, dass alle Kantone ihr Verwaltungshandeln in Umweltbelangen in Zukunft nach dem Öffentlichkeitsprinzip gestalten müssen.

Konkrete Folgen kann dieser Paradigmenwechsel nur bei jenen etwa 15 Kantonen haben, die das Öffentlichkeitsprinzip heute nicht kennen und dieses auch in absehbarer Zeit nicht einführen werden. Auch diese Kantone stehen indes bereits heute durch die entsprechenden Bundesregelungen in der Pflicht, zentrale Umweltinformationen zugänglich zu machen. Zur Diskussion steht folglich lediglich die Frage, inwiefern die Ausweitung des freien Zugangsrechts auf *sämtliche* Umweltinformationen bei den Kantonen ohne Öffentlichkeitsprinzip zu einer im Vergleich zu heute grösseren Nachfrage nach Akteneinsicht und Auskünften führen wird und inwiefern diese zusätzliche Nachfrage bei den betroffenen Verwaltungsstellen Mehraufwand und Folgekosten verursachen wird.

Die Auswertung der bisherigen Erfahrungen der Fachstellen der Kantone Bern, Jura, Solothurn und Waadt, in denen der freie Aktenzugang schon seit einiger Zeit in Kraft ist, lässt schliessen, dass der Übergang vom Geheimhaltungs- zum Transparenzprinzip im Umweltbereich bei diesen *keinen oder höchstens einen marginalen Zusatzaufwand* zur Folge hatte. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies auch der Fall sein wird, wenn die übrigen Kantone aufgrund der Ratifizierung der Aarhus-Konvention im Bereich der Umweltinformation zum Öffentlichkeitsprinzip wechseln werden.

Diese Einschätzung wird von den meisten kantonalen Fachstellen aus Kantonen, die heute und auch in Zukunft weiterhin nach dem Geheimhaltungsprinzip handeln werden, geteilt. Alle diese Kantone verfügen bereit seit längerer Zeit über einschlägige Erfahrungen im Umgang mit Auskunfts- und Akteneinsichtsbegehren. Viele betonen, dass sie bereits heute eine sehr offene Informationspolitik betreiben und dass sich der dadurch verursachte Aufwand in engen Grenzen hält, so dass ein allfälliger Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip in ihrer Alltagspraxis kaum spürbar wäre.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die vereinzelt geäusserten Befürchtungen, dass die Pflicht zur Gewährung des freien Informationszugangs bei den betroffenen Dienststellen kostspielige Investitionen für eine verbesserte Informationsbewirtschaftung nach sich ziehen würde, unbegründet. Die Aarhus-Konvention verlangt zwar in Art. 5 Abs. 2, dass die Öffentlichkeit z. B. mit der Publikation von Listen, Registern oder Datensammlungen ausreichend über die verfügbaren Umweltinformationen und die Verfahren zum Zugang zu diesen informiert werden muss. Angesichts der Tatsache, dass dieser Anforderung im Rahmen der bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen schon heute weitgehend Genüge getan wird und dass nur mit wenigen über die bisherige Praxis hinausreichenden Akteneinsichtsbegehren zu rechnen ist, werden sich solche Investitionen – soweit sie nicht aus anderen Gründen erfolgen – kaum aufdrängen oder rechtfertigen lassen.

Die geringe Anzahl der zusätzlich zu erwartenden Akteneinsichtsbegehren relativiert schliesslich auch allfällige Befürchtungen, dass das betroffene Personal allein wegen dem durch die Aarhus-Konvention bedingten Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Transparenzprinzip durch einen fundamentalen Kulturwandel übermässig belastet würde.

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass Einzelereignisse oder regional/lokal nachhaltige Umweltprobleme (z. B. Fluglärm in der Region Zürich, Deponie Bonfol) den Informationsaufwand der Fachstellen erhöhen können. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass ausserordentliche Ereignisse immer auch einen ausserordentlichen Informationsaufwand zur Folge haben. Des weitern ist davon auszugehen, dass eine solche Mehrbelastung nicht erst durch die Ausweitung der Informationspflichten der Fachstellen als Folge der Aarhus-Konvention bedingt würde, sondern dass diese wohl grösstenteils durch die bereits heute geltenden Informationspflichten gegeben wäre.

Zusammenfassend lässt sich mithin festhalten, dass die Umsetzung der Anforderungen der Aarhus-Konvention in den Kantonen höchstens einen marginalen Zusatzaufwand und keine nennenswerten Folgekosten auslösen wird. Die Fachstellen sind mit der Erteilung von Auskünften und der Gewährung von Akteneinsichten vertraut und vor diesem Hintergrund auch problemlos in der Lage, die wenigen zusätzlichen Informationsbegehren effizient und nutzerfreundlich zu bewältigen.

5 Anhänge

5.1 Liste der befragten Dienststellen der Kantone

Kanton	Fachabteilung
Appenzell A. Rh.	Amt für Umweltschutz
Appenzell I. Rh.	Amt für Umweltschutz
Aargau	Abteilung für Umwelt
Basel-Landschaft	Lufthygieneamt beider Basel
Basel-Stadt	Amt für Umwelt und Energie
Bern*	Koordinationsstelle für Umweltschutz
Fribourg	Service de l'environnement
Genève*	Service cantonal de gestion des déchets
Glarus	Amt für Umweltschutz
Graubünden	Amt für Natur und Umwelt
Jura*	Département de l' environnement et de l' équipement
Luzern	Umwelt und Energie
Neuchâtel	Service de la protection de l' environnement
Nidwalden	Amt für Umwelt
Obwalden	Amt für Umwelt und Energie
Schaffhausen	Amt für Lebensmittelkontrolle und Umweltschutz
Schwyz	Amt für Umweltschutz
Solothurn*	Amt für Umwelt
St. Gallen	Amt für Umweltschutz
Thurgau	Amt für Umwelt
Ticino	Divisione dell' ambiente
Uri	Amt für Umweltschutz
Vaud*	Service des Forêts, de la Faune et de la Nature
Wallis	Dienststelle für Umweltschutz
Zug	Amt für Umweltschutz
Zürich	Fachstelle Lärmschutz; Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft

* Kantone mit Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip

Drei Dienststellen haben die Umfrage nicht beantwortet.

5.2 Fragebogen für Kantone, die Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip haben

- 1 Seit wann ist in Ihrem Kanton das Öffentlichkeitsprinzip in Kraft?
Monat, Jahr
- 2 Wieviele Gesuche um Akteneinsicht wurden in Ihrem Kanton seit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips **insgesamt** (ganze Verwaltung) eingereicht?
- 3 Wieviele Gesuche um Akteneinsicht wurden in Ihrem Kanton seit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips **im Umweltbereich** eingereicht?
Bitte für jedes Gesuch das Jahr und den Gegenstand (z. B. UVP, Mobilfunkantenne) angeben
- 4 Welche Vorgehensweisen kamen bei der Beantwortung solcher Gesuche im Umweltbereich zur Anwendung?
z. B. freier Zugang zu allen Dokumenten auf dem Internet; Zusammensuchen, kopieren und postalische Zustellung der angeforderten Dokumente durch die Verwaltung; Aktenzugang für die Gesuchsteller in den Räumen der Verwaltung mit Beratung/Unterstützung durch diese
- 5 Wie gross war der Aufwand zur Beantwortung dieser Gesuche für die Verwaltung?
Bitte für jedes Gesuch einzeln angeben: Zeitaufwand für das Personal in Stunden oder Tagen, allfällige Sachkosten in Fr.
- 6 Hatte die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in Ihrer Dienststelle strukturelle Kostenfolgen? Wenn ja: welche, in welchem Ausmass?
z. B. Bereitstellung von Räumen oder Schaffung von zusätzlichen Stellen zur Gewährleistung der Akteneinsicht, EDV-Investitionen zum Aufschalten der Informationen auf dem Internet
- 7 Wieviele Gesuche um Zugang zu Umweltinformationen* wurden in Ihrem Kanton **in den letzten fünf Jahren vor Einführung des Öffentlichkeitsprinzips** eingereicht?
Bitte für jedes Gesuch das Jahr und den Gegenstand (z. B. UVP, Mobilfunkantenne) angeben
- 8 Wie gross war der Aufwand zur Beantwortung dieser Gesuche für die Verwaltung?
Bitte für jedes Gesuch einzeln angeben: Zeitaufwand für das Personal in Stunden oder Tagen, allfällige Sachkosten in Fr.
- 9 Gab es in Ihrem Kanton schon Konflikte um Akteneinsicht im Umweltbereich? Wenn ja: konnten diese auf Verwaltungsstufe bereinigt werden oder gab es Gerichtsverfahren?
- 10 Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Erfahrungen oder Anmerkungen, die für eine Beurteilung der Kostenfolgen nach der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Umweltbereich von Bedeutung sein könnten?

* *Umweltinformationen gemäss Art. 9 Abs. 8, Art. 29h, Art. 47 Abs. 1 und 2 USG; Art. 18 GTG; Art. 52 GSchG.*

5.3 Fragebogen für Kantone, die keine Erfahrungen im Umgang mit dem Öffentlichkeitsprinzip haben

- 1 Wieviele Gesuche um Zugang zu Umweltinformationen* wurden in Ihrem Kanton **in den letzten fünf Jahren** eingereicht?
Bitte für jedes Gesuch das Jahr und den Gegenstand (z. B. UVP, Mobilfunkantenne) angeben
- 2 Wie gross war der Aufwand zur Beantwortung dieser Gesuche für die Verwaltung?
Bitte für jedes Gesuch einzeln angeben: Zeitaufwand für das Personal in Stunden oder Tagen, allfällige Sachkosten in Fr.
- 3 Gab es in Ihrem Kanton schon Konflikte um Akteneinsicht im Umweltbereich? Wenn ja: konnten diese auf Verwaltungsstufe bereinigt werden oder gab es Gerichtsverfahren?
- 4 Besteht in Ihrem Kanton ein konkretes Gesetzesprojekt zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung?
- 5 Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Erfahrungen oder Anmerkungen, die für eine Beurteilung der Kostenfolgen nach der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Umweltbereich von Bedeutung sein könnten?

* *Umweltinformationen gemäss Art. 9 Abs. 8, Art. 29h, Art. 47 Abs. 1 und 2 USG; Art. 18 GTG; Art. 52 GSchG.*

5.4 Bibliographie

Aarhus-Konvention (1998): Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<http://www.aarhus-konvention.de/dokumente/docs/aarhus.pdf>

Errass Christoph (2004): Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht. In: Umweltrecht in der Praxis 1/2004: 47 - 93.

Spinatsch Markus (2001): Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung. Prospektivstudie zur Identifikation allfälliger Vollzugsprobleme bei der Einführung des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz. Bern.

<http://www.m-spinatsch.ch/d/publikationen-d.html>

5.5 Zitierte Gesetze

BGÖ	Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) <i>Entwurf</i>
BGF	Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz)
GTG	Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausser-humanbereich (Gentechnikgesetz)
JSG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz)
NHG	Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
WaG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz)