

*Justice and Environment Info-Sheet*

**“Almaty Guidelines”**

Almaty-Leitlinien zur Förderung der Anwendung der Grundsätze der Aarhus-Konvention in internationalen Foren

## Hintergrund

Die Aarhus Konvention<sup>1</sup> ([www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)) der UN-ECE wurde von Österreich und den Europäischen Gemeinschaften ratifiziert und durch verschiedene Rechtsakte in europäisches und österreichisches Recht umgesetzt. Die zentralen Bestimmungen der Konvention betreffen innerstaatliche Angelegenheiten. Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, auch bei internationalen umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sowie im Rahmen internationaler Organisationen, Konventionen und Konferenzen mit Umweltrelevanz, die Beteiligung der Öffentlichkeit zu fördern. Die sogenannten „Almaty-Leitlinien“ bilden dafür eine Orientierungshilfe, verbindlich sind sie jedoch nicht.

Justice and Environment (J&E) hat im Jahr 2009 mit Unterstützung des Lebensministeriums eine Reihe von Interviews mit VertreterInnen von NGOs und Ministerien durchgeführt um die aktuelle Beteiligungspraxis zu erheben und um die Almaty Leitlinien unter den relevanten Personen bekannt zu machen. Auf Grundlage dieser Interviews wurden Empfehlungen für die Beteiligungspraxis erarbeitet, welche nun vorgestellt werden. Sie sollen die in den Almaty Leitlinien enthaltenen Empfehlungen um Empfehlungen für die österreichische Praxis (*in kursiv*) ergänzen. Die Pkt.-Nummerierungen in Klammer beziehen sich auf die in den Almaty Leitlinien verwendete Nummerierung.

## Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten

Die Almaty Leitlinien enthalten die Empfehlung, dass Anstrengungen unternommen werden sollen, um sich um eine **Beteiligung der entscheidenden Akteure** der Öffentlichkeit zu bemühen (Pkt. 28.). Ein entsprechender Bedarf wurde auch im Rahmen der Interviews festgestellt, daher hat J&E folgende Empfehlungen erarbeitet:

<sup>1</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

- **Institutionalisierung der Beteiligung** etwa im Rahmen von nationalen Koordinationsmeetings mit Stakeholdern auch Koordinationsmeetings auf internationalen Konferenzen. Als Beispiel lassen sich tägliche „Briefings“ vor Ort im Rahmen von Klimakonferenzen für alle österreichischen TeilnehmerInnen anführen.
- **Informelle Inforunden, Briefings, De-Briefings** z.B. zu Ratssitzungen, vor Klimakonferenzen, im Umfeld von Aarhus Konferenzen und Workshops mit den Akteuren der Zivilgesellschaft sorgen für einen Informationsfluss und fördern die Beteiligung.

In den Leitlinien ist die Empfehlung enthalten, die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit an den Tagungen internationaler Foren in Umweltangelegenheiten zuzulassen, und zwar in **allen Stadien des Entscheidungsprozesses**, sofern es keine vernünftige, transparente Grundlage für einen **Ausschluss** gibt (Pkt. 29.). Dies ist nicht in allen internationalen Foren gleichmäßig möglich. In einigen Fällen sollte vonseiten der involvierten Behörde zunächst einmal eine „**Kulturänderung**“ hin zu einer beteiligungsfreundlichen Umgebung im jeweiligen Forum angestrebt werden.

- Das bedeutet, dass auch in Foren, in denen Beteiligung aufgrund der gängigen Praxis nur eingeschränkt möglich, ist **NGO Teilnahme forciert werden sollte**. Zu empfehlen ist auch die Forcierung einer **gradueller Öffnung der Entscheidungsprozesse** für die Öffentlichkeit im Rahmen internationaler Abkommen und Institutionen. Von Vorteil wäre eine verstärkte Kooperation des **Aarhus Sekretariats** mit den Sekretariaten anderer Konventionen.

Die **Beteiligung** der betroffenen Öffentlichkeit soll **möglichst umfassend** sein. Eine besondere Berücksichtigung sollen dabei Gruppen finden, die am unmittelbarsten betroffen sind, welche die Interessen der Öffentlichkeit vertreten oder welche die zur Diskussion stehenden Probleme verursachen oder in der Lage sind, sie zu lösen (Pkt. 30.).

Die internationalen Verfahren sollen von der **Öffentlichkeitsbeteiligung ab einem frühen Stadium** profitieren, also bereits im Vorbereitungsstadium (Pkt. 32.).

- Diese Bestimmung ist von zentraler Bedeutung. Eine Beteiligung kann nur dann sinnvoll und effektiv sein, wenn **rechtzeitig** damit begonnen wird. Die Öffentlichkeit soll sich bereits im Vorfeld einer internationalen Konferenz oder eines Meetings ein Bild von der Situation machen und sich **auf die eigentliche Beteiligung vorbereiten** können. Essentiell ist die Beteiligung **bereits am Entscheidungsfindungsprozess auf nationaler Ebene**, hier besteht die Möglichkeit, Einfluss auf die Position Österreichs in den folgenden internationalen Verhandlungen zu nehmen.

Es gibt eine **Vielfalt von Formen für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung**, beispielsweise die Einräumung eines Beobachterstatus, Beiräte, Foren und Dialoge, Webcastings von Veranstaltungen sowie allgemeine Aufrufe, Kommentare abzugeben (Pkt. 33.).

- Es sollte Möglichkeit **zur Aufnahme in Delegation** bereitgestellt werden. Vonseiten der staatlichen Verhandler wird jedoch angemerkt, dass diese Option nicht immer praktikabel ist und von Fall zu Fall entschieden werden muss. Fest steht, dass ein Delegationsplatz im Regelfall die **weitestgehenden Informations- und Beteiligungsrechte** für die Öffentlichkeit bereitstellen, und jedenfalls eine Option sein sollte, wenn dies sinnvoll erscheint.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Tagungen internationaler Foren sollte die **Zugangsberechtigung zu allen** für den Entscheidungsprozess relevanten und für die Tagung erstellten **Dokumenten** sowie die **Berechtigung**, schriftliche **Stellungnahmen** in Umlauf zu setzen und bei Tagungen das **Wort zu ergreifen**, beinhalten (Pkt. 34.).

- *Diese Bestimmung ist im Hinblick auf die Möglichkeit sich zu beteiligen zentral. Sie verlangt, dass der Öffentlichkeit die **faktischen Dokumente**, die für den Entscheidungsprozess Bedeutung haben oder Ergebnis dieses Prozesses sind, zur Verfügung gestellt bekommen. Mündliche Auskünfte oder Zusammenfassungen können diese Dokumente meist nicht ersetzen.*

Nach den Leitlinien soll ein **angemessener zeitlicher Rahmen** für die verschiedenen Stadien der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden, der genügend Zeit für die Information der Öffentlichkeit und deren wirkungsvolle Beteiligung am Entscheidungsprozess einräumt. Dabei sollte die Beteiligungsmöglichkeit an einem bestimmten Entscheidungsprozess in einem **Stadium** vorgesehen werden, **in dem noch Optionen offen sind**, und in dem noch eine wirkungsvolle öffentliche Einflussnahme möglich ist (Pkt. 35.).

- *Diese Empfehlung hängt mit der oben genannten hinsichtlich der frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit zusammen. Um sich effektiv beteiligen zu können benötigt man **ausreichend Zeit**, und dies in jedem Stadium der Beteiligung. Es ist zudem entscheidend bereits dann beteiligt zu werden, wenn noch **alle Optionen für eine Entscheidung offen** sind und nicht einzelne bereits durch faktische Handlungen verunmöglicht wurden.*

Die **Öffentlichkeit soll** über die Möglichkeiten, Verfahren und Kriterien betreffend die Öffentlichkeitsbeteiligung und über die Verfügbarkeit von der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen **rechtzeitig informiert werden**. Diese Informationen sollten über Websites zur Verfügung gestellt werden oder direkt den Mitgliedern der beteiligten Öffentlichkeit, die dies beantragt haben, übermittelt werden (Pkt. 36).

- *Die Verwendung von **Websites** zur Informationsweitergabe wird empfohlen, diese haben sich, **zumindest für grundlegende Informationen**, auch in der Praxis bewährt. So können etwa Zusammenfassungen, Statistiken, Links usw. auf der Homepage einer Behörde einen guten Einstieg in einen Themenbereich liefern.*

Das **Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung** soll bei den Entscheidungen **angemessen berücksichtigt** werden (Pkt. 37.).

- *Es gibt jedoch keine Empfehlung dazu, wie genau die Beteiligungsergebnisse berücksichtigt werden sollen. Zumindest sollten die VertreterInnen der Öffentlichkeit, welche sich beteiligt haben, über die Entscheidung und die zugrundeliegenden Erwägungen informiert werden.*

Zur Maximierung der Beteiligung sollen Anstrengungen unternommen werden, um innovative, kosteneffiziente und praktische **Lösungen zur finanziellen Unterstützung** bei Reise- und Aufenthaltskosten zu entwickeln (Pkt. 39.).

- *Empfohlen wird, die **Finanzierung zumindest eines NGO Platzes** für die Teilnahme an internationalen Verhandlungen sicherzustellen. Dies kann etwa über die direkte Übernahme von Reise- und/oder Aufenthaltskosten geschehen. Eine interessante Möglichkeit wurde in den Interviews angesprochen: Finanzierung von Beteiligungen*

im Rahmen von **Projektförderungen**. Diese diente im konkreten Fall auch als Capacity Building Maßnahme, die eine informierte Beteiligung der betreffenden NGO überhaupt erst ermöglichte. Es sollten demnach auch **alternative Finanzierungsmöglichkeiten** ausgelotet werden. Eine Finanzierung kann eine **Unabhängigkeit und Beteiligungsfähigkeit** von NGOs sicherstellen.

### Weitere Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

- In faktisch jedem einzelnen Interview wurde die **Bedeutung der persönlichen Beziehung** zwischen den Akteuren unterstrichen. Informationen werden viel bereitwilliger herausgegeben, eine Beteiligung kann viel offener erfolgen, wenn beide Seiten (also Öffentlichkeit bzw. NGO und Behörde) auf ein Vertrauensverhältnis aufbauen können.
- Ein **Informationsaustausch** über Handhabung der Beteiligung **zwischen nationalen Behörden** birgt enorme Vorteile. So können vorhandene Informationen genutzt werden und eine Orientierung an „best practice“ Beispielen wird möglich.
- Der Fokus des Projekts und damit auch der geführten Interviews lag zwar auf NGOs, nichtsdestotrotz sollte auch eine **Einbindung anderer Akteure** wie BIs, Umwelanwaltschaften und ExpertInnen auf nationaler Ebene durch gezielte Informationspolitik gefördert werden.
- In vielen Fällen ist ein **partnerschaftliches Vorgehen** zwischen NGO und Behörde aufgrund ähnlicher Positionen möglich. Solche Chancen sollten ergriffen werden, so wird Vertrauen gefördert. Meinungsverschiedenheiten sollten als Anlass zur Aufnahme eines konstruktiven Dialoges gesehen werden.
- **Im Konfliktfall** könnte eine Mediation helfen, ein offenes Gesprächsklima und eine Vertrauensbasis wieder aufzubauen.
- Insbesondere **gemeinsame Aktivitäten** (Veranstaltungen etc.) sind dafür geeignet, einander kennen zu lernen und eine Vertrauensbasis aufzubauen.

### Zugang zu Informationen über die Umwelt

Die oben behandelten Empfehlungen drehen sich um die Beteiligung der Öffentlichkeit an internationalen umweltrelevanten Prozessen und Veranstaltungen. Die Almaty Leitlinien setzen sich zudem mit dem Zugang zu Informationen auseinander (teilweise oben schon angeschnitten), der notwendig ist, um eine effektive Beteiligung zu gewährleisten. Die wichtigsten diesbezüglichen Empfehlungen sind die Folgenden:

**Umweltinformationen**, die in den im Rahmen eines internationalen Forums entwickelten **offiziellen Dokumenten** enthalten sind, sollen der Öffentlichkeit über Internet oder andere geeignete Mittel zugänglich gemacht werden (Punkt 20. der Almaty-Leitlinien). Es sollen zudem verstärkt **geeignete technische Mittel** eingesetzt werden, um **Informationen** unter Verwendung von elektronischen Informationstechnologien effizient und **kostenlos der Öffentlichkeit zugänglich zu machen** (z.B. Live-Webcasting von Veranstaltungen) (Pkt. 21.).

- Wie bereits erwähnt stellen **Homepages** eine praktische Plattform für Informationsweitergabe dar. Allgemeine Informationen und relevante können

*weitergegeben werden, die Behörde hat im besten Fall die Position einer Informationsschnittstelle, die Homepage dien als Clearinghouse (Infos und Links).*

Umweltinformationen sollen **proaktiv** in **sinnvoller, zugänglicher Weise** zur Verfügung gestellt werden, **Informationsbeamten** oder Kontaktpersonen sollen benannt werden (Pkt. 22.).

- *Dass frühzeitig und insbesondere auch **proaktiv** Informationen zur Verfügung gestellt werden ist derzeit eher die Ausnahme. Wir empfehlen eine verstärkte Nutzung von (aktuell gehaltenen) Verteilern, welche die Kontaktdaten von Personen enthalten, für welche Informationen der Behörde interessant sein könnten. Zudem sollten Personen, die der Behörde konkret bekannt sind, auch direkt (etwa per e-Mail) kontaktiert werden. Hier ist eine persönliches Vertrauensverhältnis besonders wichtig*
- **Allgemeine Vorabinformationen** über bevorstehende Ereignisse – Wie etwa: „Was wird wann wo verhandelt?“, „Womit rechnen die nationalen Verhandler?“, „Wann und wie wird die österreichische Position entwickelt und wer wird daran beteiligt?“ sollten in jedem Fall proaktiv verbreitet werden.

Die angeforderten Umweltinformationen sollen so bald wie möglich und unter Einhaltung eines **angemessenen Zeitrahmens** bereitgestellt werden (die Aarhus-Konvention selbst sieht einen Zeitrahmen von einem Monat vor) (Pkt. 24.). Zudem sollen Anträge betreffend die Bekanntgabe von Umweltinformationen **nur bei Vorliegen bestimmter Ablehnungsgründe negativ beantwortet** werden dürfen (Pkt. 25.).

Bei einer **Ablehnung** eines Auskunftsbegehrens soll diese **schriftlich** verfasst werden, sofern auch der Antrag schriftlich verfasst wurde oder der Antragssteller dies verlangt hat. Die Ablehnung sollte **mit Gründen versehen** sein und Informationen über den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren enthalten (Pkt. 26.).

- *In der Praxis werden selten Ablehnungsgründe genannt oder sie werden sehr allgemein gehalten. Wir empfehlen eine **schriftliche Begründung**, die ausreichend dokumentiert warum und auf welcher Grundlage eine ablehnende Entscheidung getroffen wurde.*
- *Unter Umständen sollen anstatt der angefragten Detailinformation oder einem konkreten Dokument **allgemein gehaltenen Auskünfte** erteilt werden.*

#### **Weitere Empfehlungen zum Thema Informationszugang:**

- *Auch beim Informationszugang spielen die **persönlichen Beziehungen** der beteiligten Personen eine entscheidende Rolle. Kennt man sich werden Informationen sehr viel leichter weitergegeben. Informationsweitergabe ist jedenfalls **keine Einbahnstraße**. Gegenseitige Information (also auch NGO an Behörde) über relevante Sachverhalte schafft ein Klima des gegenseitigen Vertrauens.*
- *Der Prozess der **EU-Koordination** stellt sich derzeit noch verstärkt Beteiligungs- und Informationsfeindlich dar. Zumindest allgemein gehaltene Informationen zum Prozess und den Inhalten sollten als erster Schritt in Richtung einer Öffnung bereitgestellt werden.*

## Allgemeine Überlegungen betreffen die Almaty Leitlinien

Die Leitlinien beziehen sich auf **internationale Foren** wie

- die Verhandlung und Umsetzung von multilateralen Umweltabkommen auf internationaler Ebene,
- die Verhandlung und Umsetzung anderer für die Umwelt relevanter Abkommen auf internationaler Ebene,
- zwischenstaatliche Konferenzen, die sich schwerpunktmäßig mit der Umwelt befassen,
- internationale umwelt- und entwicklungspolitische Foren sowie
- Entscheidungsfindungsprozesse im Rahmen anderer internationaler Organisationen in Angelegenheiten, die einen Umweltbezug aufweisen.

Neben allgemeinen Überlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung behandeln die Almaty-Leitlinien insbesondere den Zugang zu Informationen über die Umwelt und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten.

Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass der Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten fundamentale Komponenten eines guten Regierens sind (Punkt 11. der Almaty-Leitlinien), und dass dadurch die Qualität der Entscheidungsfindung und die Umsetzung von Beschlüssen verbessert wird (Pkt. 12.). Beim internationalen Zugang sollte darauf geachtet werden, dass die Prozesse grundsätzlich für die breite Öffentlichkeit geöffnet bzw. offen gehalten werden (Pkt.14.). Dabei sollten besondere Maßnahmen ergriffen werden, um einen ausgewogenen und fairen Beteiligungsprozess zu garantieren, die Transparenz zu erhöhen, Ungleichheiten zu minimieren und die Ausübung ungebührlicher wirtschaftlicher oder politischer Einflussnahme zu verhindern. Es sollte auch die Beteiligung jener Kreise erleichtert werden, die am stärksten direkt betroffen sind, und die ohne Förderung nicht die Mittel für eine Beteiligung hätten (Pkt. 15.).