

Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden: rechtlicher Rahmen

**Unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittel-, Heil-
mittel-, Tierschutz- und Chemikalienrechts**

*Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für
Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)*

Prof. Dr. *Astrid Epiney*, LL.M.

Dr. Nula Frei

unter Mitarbeit von *Tim Walz*, Diplomburist

Juni 2021

Cahiers fribourgeois de droit européen no 33
Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 33

Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden: rechtlicher Rahmen

**Unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittel-,
Heilmittel-, Tierschutz- und Chemikalienrechts**

*Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für
Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)*

Prof. Dr. *Astrid Epiney*, LL.M.

Dr. *Nula Frei*

unter Mitarbeit von *Tim Walz*, Diplombjurist

L'Institut de droit européen, dirigé par les Professeures Samantha Besson, Astrid Epiney et Sarah Progin-Theuerkauf, contribue, en tant que centre de compétence des Facultés de droit des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, à ce que les ressources des trois universités dans ce domaine soient utilisées le plus efficacement possible. Ses activités englobent, hormis les tâches relatives à l'enseignement du droit européen, la gestion d'une bibliothèque et d'un centre de documentation européenne, l'organisation de manifestations pour la formation continue ainsi que la recherche scientifique en droit européen, des avis de droit et des expertises.

Les Cahiers fribourgeois de droit européen proposent des textes, en français, en allemand, en anglais et en italien, qui, pour différentes raisons, ne se prêtent pas à une publication commerciale, tels que des «papers» de discussion de doctorants, des avis de droit ou des versions écrites de conférences données à l'Université de Fribourg.

Das Institut für Europarecht unter der Leitung von den Professorinnen Samantha Besson, Astrid Epiney und Sarah Progin-Theuerkauf hat als Kompetenzzentrum der rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg unter anderem die Aufgabe, zu der effizienten Nutzung der auf diesem Gebiet zu Verfügung stehenden Ressourcen beizutragen. Neben den mit der Lehre im Europarecht verbundenen Aufgaben zählen zu seinen Aktivitäten die Führung einer europarechtlichen Bibliothek und eines europäischen Dokumentationszentrums, die Organisation von Weiterbildungen sowie die wissenschaftliche Forschung im Europarecht und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Die Freiburger Schriften zum Europarecht beinhalten Texte auf Deutsch, Französisch, Englisch und Italienisch, die aus verschiedenen Gründen nicht für eine kommerzielle Veröffentlichung geeignet sind, wie z.B. Diskussionspapiere von Doktoranden, Rechtsgutachten oder schriftliche Fassungen von an der Universität Freiburg gehaltenen Vorträgen.

Editeur / Herausgeber

Institut de droit européen / Institut für Europarecht
Avenue de Beauregard 11
CH-1700 Fribourg

euroinstitut@unifr.ch

www.unifr.ch/ius/euroinstitut

Oktober 2022

Copyright chez l'auteure / bei der Autorin

Pas disponible en librairie / nicht im Buchhandel erhältlich

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einleitung	1
§ 2	Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention	7
I.	Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente mit Geheimnisvorbehalt	8
II.	Zur passiven Informationspflicht.....	10
1.	Entgegenstehende gesetzliche Bestimmung	10
2.	Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen.....	12
III.	Zur aktiven Informationspflicht.....	16
IV.	Zur Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention und den besonderen Vorgaben betreffend Umweltinformationen	17
1.	Zum Begriff der Umweltinformationen	20
2.	Konkretisierung für den toxikologische Daten oder Informationen über Produkte	31
3.	Folgerungen.....	34
V.	Fazit	38
§ 3	Datenbekanntgabe im Rahmen der informationellen Amtshilfe. 40	
I.	Allgemeine Grundsätze	41
II.	Zur Regelung der Amtshilfe in ausgewählten Rechtsbereichen.....	47
1.	Heilmittelrecht.....	47
a.	Vertraulichkeit von Daten.....	48
b.	Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden.....	50
2.	Chemikalienrecht	57
a.	Vertraulichkeit von Daten.....	58
b.	Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden.....	63
c.	Datenbekanntgabe zwecks Vermeidung von Tierversuchen	67
3.	Lebensmittelrecht.....	71
4.	Fazit.....	75
§ 4	Exkurs: Zugang zu Daten Privater.....	78
I.	Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV)	79
II.	Vereinbarkeit mit Grundrechten	81
1.	Zur Eröffnung des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit, Art. 20 BV, und der Wirtschaftsfreiheit, Art. 27 BV	82
2.	Zum Vorliegen eines Eingriffs.....	83
3.	Zur Rechtfertigung	83
III.	Fazit	87

§ 5 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.....	88
I. Zusammenfassung	88
II. Schlussbemerkung	90
Literaturverzeichnis.....	92
Materialienverzeichnis.....	96
Abkürzungen	97

§ 1 Einleitung

Das vorliegende Gutachten wurde im Rahmen eines im Auftrag des BLV durch das Swiss Center for Applied Human Toxicology (SCAHT) durchgeführten grösseren Projekts mit dem Titel «Better access to regulatory toxicology studies will reduce animal testing – A feasibility study» erstellt. Es behandelt den rechtlichen Rahmen von Datenbekanntgaben zwischen Bundesbehörden, wobei es in erster Linie um toxikologische Daten (wissenschaftlicher und / oder technischer Natur) geht, die von privaten Unternehmen im Rahmen von Zulassungsverfahren an Behörden übermittelt werden. Die betroffenen Daten sind Sach- und nicht Personendaten, so dass die Datenschutzgesetzgebung nicht erörtert wird.¹

1. Die Erkenntnis, dass die **Gesundheit des Menschen** eng mit der Gesundheit von Mensch und Tier sowie dem Zustand der Umwelt verknüpft ist, setzt sich immer stärker durch. Der darauf basierende *One Health*-Ansatz propagiert eine interdisziplinäre Zusammenarbeit in Berücksichtigung der Tatsache, dass menschliche und tierische Gesundheit, der Zustand der Umwelt, die Lebensmittelsicherheit und die Landwirtschaft nicht isoliert voneinander betrachtet werden können und sollen. Vor diesem Hintergrund ist es auch zu sehen, dass Kenntnisse über die **Toxizität von Substanzen** für eine Vielzahl von Behörden im Bereich des Gesundheitsrechts wichtig für die Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben sind.

2. Gerade im Bereich der **Humantoxikologie bzw. der Risikobewertung chemischer Substanzen** – wie auch im Gesundheitsrecht allgemein – befinden sich aber die Behörden wie auch die beteiligten privaten Herstellerinnen und Vertreiber in einem zunehmenden Spannungsfeld. Während auf der einen Seite von der Öffentlichkeit immer mehr Sicherheit und Risikominimierung eingefordert wird, steht auf der anderen Seite der Ruf nach einer weitgehenden Vermeidung von Tierversuchen und Wiederholungen bereits durchgeführter Analysen. Vor diesem Hintergrund gewinnt das Anliegen, **Risikobeurteilungen effizienter zu gestalten**, immer mehr an Bedeutung.

¹ Im Einzelnen zur Fragestellung unten Rn. 8.

Ein wichtiger Beitrag hierzu ist bzw. wäre eine **Verbesserung des Datenaustauschs**, und zwar sowohl zwischen Herstellerfirmen untereinander, Herstellerfirmen und Behörden sowie Behörden untereinander (sog. *business-to-government data sharing*, B2G, respektive *government-to-government data sharing*, G2G).

Toxikologische Daten werden grundsätzlich auf **zwei Arten** gewonnen: einerseits durch **universitäre Forschung**, deren Resultate in der Regel in wissenschaftlichen Fachzeitschriften publiziert werden, andererseits im Rahmen von **Zulassungsstudien**, welche von Herstellerfirmen nach internationalen Testvorschriften und mit dem Ziel einer Marktzulassung eines bestimmten Produkts durchgeführt werden. Im vorliegenden Zusammenhang stehen diejenigen Daten, die im Rahmen solcher Zulassungsstudien erhoben werden, im Vordergrund.

3. Im Rahmen verschiedener Verfahren, insbesondere im Bereich der Produktezulassung (z.B. für ein Arzneimittel oder ein Pflanzenschutzmittel), übermitteln die **Herstellerfirmen** den zuständigen Behörden diverse **Datensätze**, wobei dies in der Regel aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen, im Vorfeld der Zulassung den Nachweis einer Reihe von Untersuchungen und Abklärungen zu erbringen, die aufzeigen, dass das betreffende Produkt den gesetzlichen Anforderungen z.B. in den Bereichen Sicherheit, Gesundheitsschutz oder Umweltschutz entspricht, erfolgt. Mitunter überlassen Unternehmen den Behörden aber auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung gewisse Daten, während sie andere Daten und Informationen, über die sie im Zuge ihrer Forschungstätigkeiten verfügen, nicht weitergeben.

4. Die **Unternehmen** haben häufig ein grosses Interesse daran, dass diese Daten oder zumindest zahlreiche dieser Daten **nicht weitergegeben** oder gar veröffentlicht werden, da sie in der Regel Rückschlüsse auf ihre Produkte und deren Entwicklung erlauben und somit grundsätzlich vom Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erfasst sind. Zudem geht es häufig um urheber- oder patentrechtlich geschützte Angaben.

5. Auf der anderen Seite können solche Daten und Informationen (sowie die bei den Unternehmen verbliebenen Daten) aber auch für **andere Behörden** als diejenigen, an welche sie übermittelt wurden, von grosser Relevanz für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben sein, so dass aus ver-

schiedenen Gründen ein **Interesse an einer Verbesserung des Datenaustauschs** zwischen unterschiedlichen Behörden sowie zwischen Behörden und Forschungsstellen resp. Herstellerfirmen besteht, wobei in erster Linie auf zwei Aspekte hinzuweisen ist:

- Erstens können auf diese Weise die den Behörden für ihre eigenen Risikoanalysen, Abklärungen oder sonstige Untersuchungen **zur Verfügung stehenden Datensätze erweitert** werden, was eine bessere Risikoabklärung – etwa durch Algorithmen – erlaubt.

Aber auch ganz allgemein kann es wenig sachgerecht sein, dass toxikologische Informationen bei der behandelnden Behörde verbleiben und nicht an andere Behörden weitergegeben werden (dürfen), obwohl sie unter Umständen auch für andere regulatorische Bereiche von Bedeutung sein könnten. Beispielsweise können Informationen über Wirkungen einer in einem Heilmittel verwendeten Substanz auch von Relevanz sein für Umwelt oder Lebensmittelbehörden, welche Arzneimittelrückstände in Gewässern oder im Trinkwasser zu beurteilen haben, und Erkenntnisse über Wirkstoffe in Bioziden oder Pflanzenschutzmitteln könnten für die Lebensmitteltoxikologie wichtig sein.

- Zweitens können bzw. könnten durch einen Zugang zu bei anderen Behörden (oder auch Unternehmen) vorhandenen Daten **unnötige eigene Untersuchungen** vermieden werden. Dies ist besonders relevant, wenn – wie zum Beispiel häufig im Bereich der Heilmittel – auf **Tierversuche** zurückgegriffen wird, sollen diese doch nur dann eingesetzt werden, wenn sie unabdinglich sind.²

6. Einem solchen **Datenaustausch** stehen allerdings verschiedene Hürden gegenüber, namentlich solche technischer, motivationaler, wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Natur. Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit den **rechtlichen Rahmenbedingungen und Schranken** dieses Datenaustauschs. Im Zentrum des Interesses steht dabei einerseits die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen bei **Behörden vorhandene Daten**, die diesen aber von Dritten (so etwa Unternehmen, die eine Produkte-

² Vgl. zur Zulässigkeit von Tierversuchen aus rechtlicher und rechtsvergleichender Sicht die ausführliche Untersuchung von *Hehemann*, Genehmigung von Tierversuchen, *passim*.

zulassung beantragen) übermittelt wurden, **an andere Behörden weitergeben** werden dürfen oder gar müssen. Dabei geht es auch um die Identifizierung der einschlägigen Rechtsnormen in den Bereichen Heilmittel-, Chemikalien-, Tierschutz- und Lebensmittelrecht und die Analyse ihres Regelungsgehalts; in diesem Zusammenhang wird auch auf sich ergebende Interpretationsspielräume sowie Unklarheiten, Lücken oder Harmonisierungsbedarf in den rechtlichen Regelungen geachtet. Andererseits fragt es sich, unter welchen Voraussetzungen **Unternehmen verpflichtet** werden können, ausserhalb von gesetzlich geregelten Genehmigungsverfahren (toxikologische) **Daten an (bestimmte) Behörden zu übermitteln**.

7. Die Problematik ist insofern vielschichtig, als die entsprechenden Pflichten der Unternehmen sowie die Vorgaben über den Umgang mit den übermittelten Daten in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen zu finden sind, deren Anforderungen sich spezifisch auf die zu regelnde Materie beziehen und deren Regelungsgehalte auch nur in Ausnahmefällen wirklich aufeinander abgestimmt sind. Im Übrigen ist zu beachten, dass im Falle von **Umweltinformationen** spezifische Vorgaben einschlägig sind, dies aufgrund der sog. **Aarhus-Konvention**³, welche weitgehende Pflichten der Verwaltung zu aktiver und passiver Information vorsieht, die im skizzierten Zusammenhang insofern relevant sein können, als Informationen, welche öffentlich zugänglich gemacht werden müssen, möglicherweise auch zwischen Behörden ausgetauscht werden können oder gar müssen.

8. Die vorliegende Untersuchung nimmt sich diesen Fragen im Einzelnen an: In einem ersten Schritt werden die Grundlagen des **Öffentlichkeitsprinzips** und dessen Anwendung unter besonderer Berücksichtigung der **Aarhus-Konvention** erörtert und ihre Relevanz für die Frage nach der Reichweite des Datenaustauschs zwischen Behörden dargelegt (§ 2). Anschliessend werden die Grundsätze der **Amtshilfe** behandelt, wobei danach gefragt wird, ob und ggf. auf welcher rechtlichen Grundlage Behörden untereinander Daten austauschen dürfen oder gar müssen; nach einer Darstellung der allgemeinen Grundsätze zur Amtshilfe erfolgt hier eine ausführliche Analyse der sektoriellen Regelungen zur Datenbekanntgabe im Heilmittel-,

³ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention), SR 0.814.07.

Chemikalien-, Tierschutz- und Lebensmittelrecht (§ 3). In einem Exkurs wird aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen **private Unternehmen verpflichtet** werden können, (bestimmte) **Daten an Behörden zu übermitteln**, wobei hier die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer Datenbekanntgabepflicht von toxikologischen Daten durch Herstellerfirmen ausserhalb eines Zulassungsverfahrens im Vordergrund stehen (§ 4). Abschliessend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und ein kurzes Fazit formuliert (§ 5).

Angesichts des Umstands, dass sich Fragen des Datenaustauschs zwischen Behörden in praktisch allen Tätigkeitsfeldern der öffentlichen Verwaltung und auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) stellen, erweist sich eine **Eingrenzung des Fokus' der vorliegenden Untersuchung** als notwendig: Einerseits erfolgt eine Konzentration auf die Ebene der (schweizerischen) Bundesbehörden (unter Aussparung sowohl der supranationalen Ebene der EU als auch der kantonalen und kommunalen Ebene sowie der Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden). Andererseits liegt der Akzent in materieller Hinsicht auf den Bereichen der Heilmittel-, Chemikalien- und Lebensmittelgesetzgebung (sowie – soweit relevant – des Tierschutzrechts). Dieser Fokus beruht zunächst auf dem Umstand, dass Genehmigungsverfahren für die Produktzulassung grundsätzlich auf Bundesebene geregelt sind; sodann erweisen sich die skizzierten Fragen in diesen Bereichen als besonders relevant, da im Vorfeld der Zulassung von Heilmitteln und Lebensmitteln regelmässig umfangreiche Untersuchungen durch die (zukünftigen) Hersteller durchgeführt werden müssen, deren Ergebnisse den zuständigen Behörden zu übermitteln sind. Trotz dieser thematischen Limitierung dürften jedoch die grundsätzlichen Erkenntnisse der Untersuchung zumindest teilweise und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Spezialgesetzgebung auf andere Bereiche (wie zum Beispiel das Umweltrecht) übertragen werden können, sind doch die aufgeworfenen Fragen in anderen Bereichen grundsätzlich parallel gelagert. Zu beachten ist jedenfalls, dass es sich bei den hier interessierenden toxikologischen Daten in der Regel ausschliesslich um Sachdaten handelt. Die Datenschutzgesetzgebung ist für diese Arten der Datenbekanntgabe deshalb nicht einschlägig.

Das vorliegende Gutachten wurde im Auftrag des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) erstellt. Inhaltlich handelt es sich um eine unabhängige Arbeit: Die Verfasserinnen wurden um eine unabhängige Klärung der sich

stellenden Fragen gebeten. Dabei wurde die zu erörternde Rechtsfrage wie folgt formuliert:

«Das Gutachten soll die Frage klären, welche rechtlichen Vorgaben für die Bekanntgabe von Sachdaten zwischen Bundesbehörden aus grundsätzlicher Sicht zum Zuge kommen. Dabei soll insbesondere auch geprüft werden, wie die Zugänglichkeit von Sachdaten die Zulässigkeit von Tierversuchen betrifft. Neben dem verfassungsrechtlichen Rahmen soll deshalb auf ausgewählte konkrete Gebiete aus dem Bereich des Lebensmittel-, Heilmittel- und Tierschutzrechts (ggf. auch des Chemikalienrechts) eingegangen werden. Besondere Aufmerksamkeit soll der Frage geschenkt werden, unter welchen Voraussetzungen eine Datenbekanntgabe erfolgen darf oder (auf Anfrage) muss. Ebenfalls untersucht werden soll, unter welchen Voraussetzungen Bundesbehörden Zugang zu toxikologischen Daten von Firmen erhalten können, die im Kontext von gescheiterten Studien anfallen.»

Dem BLV sowie dem *Swiss Center for Applied Human Toxicology* (SCAHT), insbesondere Frau *Barbara Engeli* und Herrn *Lothar Aicher*, sei an dieser Stelle für das entgegengebrachte Vertrauen und die sehr angenehme Zusammenarbeit gedankt.

§ 2 Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention

9. Zwar betrifft das Öffentlichkeitsprinzip nicht den Datenaustausch zwischen Behörden, sondern die Frage, ob Behörden verpflichtet sind, bestimmte Daten und Informationen zu veröffentlichen (**aktive Informationspflicht**) oder auf Antrag von Mitgliedern der Öffentlichkeit Zugang zu bei ihnen vorhandenen Informationen zu gewähren (**passive Informationspflicht**). Allerdings entfaltet es insofern Implikationen für die vorliegend im Zentrum des Interesses stehende Problematik, als im Falle des Greifens der aktiven oder passiven Informationspflicht im Verhältnis zur Öffentlichkeit davon auszugehen ist, dass auch andere Behörden auf diese Informationen Zugriff haben müssen, dies zumindest auf Antrag. Denn es wäre widersprüchlich, wenn eine Information an die breite Öffentlichkeit weiterzugeben wäre, nicht jedoch an eine andere Behörde, so dass die **Kohärenz der Rechtsordnung** diesen Ansatz zwingend erscheinen lässt. Daher dürften **Daten**, die im Rahmen des **Öffentlichkeitsgesetzes bekanntgegeben** werden dürfen bzw. müssen, *a priori* auch **zwischen Bundesbehörden geteilt** werden.

10. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips erörtert werden (I.), bevor auf die passive Information und ihre Ausnahmen eingegangen wird (II.) und die aktive Informationspflicht skizziert wird (III.) sowie die Besonderheiten bei Umweltinformationen – bei welchen aufgrund der Aarhus-Konvention bzw. der nationalen Umsetzungsvorschriften weitergehende aktive und passive Informationspflichten vorgesehen sind – analysiert werden (IV.) und ein kurzes Fazit gezogen wird (V.).⁴

⁴ Die nachfolgenden Abschnitte dieses Kapitels greifen teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurück, die aufgegriffen werden, vgl. insbesondere *Epiney/Frei*, Zur Tragweite des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes, Gutachten zuhanden des Verbands der Kantonschemiker und des BLV, *passim*; *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 5 ff.; sowie *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Einführung, Art. 2.

I. Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente mit Geheimnisvorbehalt

11. Mit dem **Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip**⁵ der Verwaltung (BGÖ) wurde im Jahr 2006 das Öffentlichkeitsprinzip auf Bundesebene eingeführt. Damit ging ein **Paradigmenwechsel** vom bis dahin geltenden Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt einher.⁶

Während das BGÖ auf die Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste sowie weitere Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen i.S.v. Art. 5 VwVG⁷ erlassen, anwendbar ist (Art. 2 Abs. 1 BGÖ), haben die **Kantone** in ihrem eigenen Tätigkeitsbereich, d.h. namentlich für die Tätigkeit der kantonalen – und kommunalen – Verwaltung, eigene Öffentlichkeitsgesetze angenommen. Der Anwendungsbereich vieler kantonaler Regelungen geht weiter als derjenige des BGÖ.⁸ Viele Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip zudem auch – anders als der Bund – ausdrücklich auf Verfassungsstufe verankert.⁹ Mittlerweile gibt es nur noch vier Kantone, die kein eigenes Öffentlichkeits- oder Transparenzgesetz kennen, nämlich Nidwalden, Obwalden, Thurgau und Luzern.¹⁰

12. Das Öffentlichkeitsgesetz soll die **Transparenz** über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 BGÖ) und ist sowohl ein **rechtsstaatliches Grundprinzip**¹¹ als auch ein **Individualrecht**. Im Einzelnen verpflichtet das Öffentlichkeitsprinzip die Verwaltung sowohl zu **aktiver** als auch zu **passiver Information**:¹²

⁵ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), SR 152.3.

⁶ *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (166) f.; *Blechta*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Zielsetzung, Entstehung und Systematik des BGÖ, Rn. 1.

⁷ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), SR 172.021.

⁸ *Meilland*, in: *Le principe de transparence*, 19 (28).

⁹ *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (175).

¹⁰ Allerdings werden entsprechende Gesetze derzeit in Nidwalden, Obwalden und Thurgau diskutiert bzw. vorbereitet.

¹¹ Vgl. *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (157).

¹² Wobei der aktiven Information das «Bring-Prinzip» zu Grunde liegt, während die passive Information dem «Hol-Prinzip» entspricht, vgl. *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 78. Funktional sind aktive und passive Information teilweise eng

- Im Rahmen der **passiven Informationspflicht** hat jede Person ein Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Mit anderen Worten gewährt das BGÖ jeder Person auf Gesuch hin Zugang zu Informationen der Verwaltung, wobei es um einen unbedingten, subjektiven Rechtsanspruch geht.¹³
- Die **aktive Information** betrifft die Information der Behörden über ihre Tätigkeiten. Sie beruht für den Bund und seine Behörden auch auf Art. 180 Abs. 2 BV¹⁴ und Art. 10 RVOG¹⁵. Demgemäss informiert der Bundesrat einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich u.a. über Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren.¹⁶ Dieser Pflicht ist von Amtes wegen nachzukommen. Bei der aktiven Information haben die Behörden einen grossen Ermessensspielraum.¹⁷

13. Besondere Regelungen gelten in Bezug auf **Umweltinformationen**. In der sog. **Aarhus-Konvention**¹⁸, welche von der Schweiz 2014 ratifiziert wurde, werden ebenfalls passive und aktive Informationspflichten (erstere ebenfalls unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse der Einzelnen) verankert, wobei die Reichweite des Zugangs aufgrund der abschliessenden und eher engen Umschreibung der Ausnahmetatbestände vergleichsweise weit ausgestaltet ist. Deutlich wird damit die grosse Bedeutung der Reichweite des Anwendungsbereichs der Konvention, wofür letztlich der Begriff der Umweltinformationen ausschlaggebend ist. Im Rahmen der **Umsetzung der Konvention** wurde im **Umweltschutzgesetz**¹⁹ das Öffentlichkeitsprinzip für Umweltinformationen verankert (Art. 10e-10g USG). Auch

verzahnt. Sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig, vgl. *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 91.

¹³ *Vokinger/Mühlematter*, ZSR 2020, 317 (321).

¹⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

¹⁶ Vgl. im Einzelnen *Sägesser*, RVOG, Art. 10.

¹⁷ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 87.

¹⁸ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention), SR 0.814.07.

¹⁹ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.

werden die Kantone verpflichtet, für entsprechende Zugangsrechte zu Umweltinformationen auf kantonaler Ebene besorgt zu sein, auch wenn sie ansonsten noch keine Öffentlichkeitsgesetze erlassen haben (Art. 10g Abs. 4 USG).²⁰

II. Zur passiven Informationspflicht

14. Gemäss **Art. 6 Abs. 1 BGÖ** hat jede Person ein **Recht**, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

15. Von diesem Grundsatz bestehen grundsätzlich zwei **Ausnahmen**, welche letztlich für die Tragweite der passiven Informationspflicht zentral sind:

- Entweder kann ein allgemeiner Vorbehalt vor dem Öffentlichkeitsgrundsatz in einem anderen Gesetz formuliert worden sein, Art. 4 BGÖ (1.).
- Oder aber der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann im Einzelfall eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn eine der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Ausnahmen einschlägig ist (2.).

1. Entgegenstehende gesetzliche Bestimmung

16. Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben spezielle **Bestimmungen anderer Bundesgesetze** vorbehalten, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder vom BGÖ abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen. Hierbei handelt es sich also um eine **Kollisionsnorm**, die das Verhältnis des BGÖ zu anderen Bundesgesetzen regelt. Konkretisiert wird mit dieser Regelung der allgemeine Rechtsgrundsatz des Vorrangs spezieller Regeln vor allgemeinen Regeln (*lex specialis*).²¹ Vor oder nach Inkrafttreten des BGÖ erlassene Geheimhaltungs- oder Öffentlichkeitsnormen in anderen Bundesgesetzen sind vollumfänglich anwendbar.²²

²⁰ Zur Aarhus-Konvention bzw. zu den Vorgaben betreffend Umweltinformationen noch unten § 2 III.

²¹ *Stamm-Pfister*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 2.

²² *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 3.

17. Das besondere Verwaltungsrecht enthält eine **Vielzahl solcher Geheimhaltungsnormen**, welche dem BGÖ nach Art. 4 BGÖ vorgehen. Einige sind darauf ausgerichtet, **wichtige öffentliche Interessen** wie die Verteidigung oder die innere Sicherheit zu schützen (so etwa Art. 67 NDG²³). Die meisten beziehen sich jedoch auf **schützenswerte Informationen aus der Privatsphäre** der Bürgerinnen und Bürger, so etwa den Gesundheitszustand, die religiösen oder politischen Überzeugungen, Sanktionen, die finanzielle Situation oder Geschäftsbeziehungen. Dazu gehören insbesondere Schweigepflichtnormen der Sozialversicherungsgesetzgebung (z.B. Art. 33 ATSG²⁴) oder der Steuergesetzgebung (z.B. Art. 110 DBG²⁵).²⁶

18. In den Fällen, in denen die spezialgesetzlichen Geheimhaltungsnormen breit formuliert sind und ihre Tragweite entsprechend unklar ist, ist durch Auslegung zu ermitteln, welche Informationen tatsächlich geschützt werden sollen und somit als Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip im Sinne einer *lex specialis* gelten können.²⁷ Dabei muss das Schutzobjekt der Norm durch Auslegung ermittelt werden, insbesondere durch Eruierung des Zwecks der Bestimmung (teleologische Auslegung).

19. Zu beachten ist, dass das **Amtsgeheimnis**, dem alle Bundesangestellten unterstehen, seit dem Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip keine eigentliche Spezialbestimmung (mehr) darstellt, die mit Art. 4 BGÖ vorbehalten wird.²⁸ Denn diese Schweigepflicht umschreibt nicht ein besonderes Geheimnis bzw. bestimmte geheim zu haltende Dokumente, sondern schützt bestehende Geheimnisse: Sie verpflichtet die Bediensteten, keine Informationen offen zu legen, die «nach ihrer Natur oder auf Grund von Rechtsvorschriften oder Weisungen geheim zu halten sind» (Art. 94 BPV²⁹). Das Inkrafttreten des BGÖ und der damit erfolgte Paradigmenwechsel stellt die Relevanz des Amtsgeheimnisses nicht in Frage,³⁰ aber es reduzierte die prakti-

²³ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121.

²⁴ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), SR 830.1.

²⁵ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11.

²⁶ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 9.

²⁷ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 10.

²⁸ Stamm-Pfister, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 8.

²⁹ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3.

³⁰ So schon *Bundesrat*, Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1978.

sche Tragweite des Amtsgeheimnisses, da dieses nunmehr nur noch Informationen schützt, die in Anwendung bestimmter, festgelegter Ausnahmen unter die Geheimhaltung fallen. Mit anderen Worten fällt die gesamte Kategorie der Dokumente, die nach BGÖ zugänglich sind, gerade nicht unter das Amtsgeheimnis; die Bundesangestellten können bzw. müssen solche Informationen ohne Einschränkungen verwenden und Dritten zugänglich machen.³¹ Jeder andere Ansatz hebelte letztlich das BGÖ und damit das Öffentlichkeitsprinzip aus, da unter Berufung auf das Amtsgeheimnis letztlich alle Dokumente dem Zugang der Öffentlichkeit entzogen werden könnten.

2. Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen

20. Art. 7 BGÖ sieht darüber hinaus einen Ausnahmekatalog vor für Fälle, in denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Dies ist der Fall, wenn durch die Gewährung des Zugangs ein **ernsthaftes Risiko besteht, dass eines der aufgezählten öffentlichen oder privaten Interessen** in erheblicher Weise **beeinträchtigt** oder gefährdet würde. Die Liste in Art. 7 BGÖ ist abschliessend³² und umfasst folgende Tatbestände bzw. Interessen:

- freie Meinungs- und Willensbildung einer dem BGÖ unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organs oder einer gerichtlichen Instanz (Art. 7 Abs. 1 lit. a BGÖ);
- die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ);
- die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 lit. c BGÖ);
- die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ);
- die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen (Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ);
- die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 lit. f BGÖ);

³¹ *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 12; *Tanquerel*, in: L'administration transparente, 43; *Stamm-Pfister*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 8 f.

³² *Bundesrat*, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2006.

- Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ);
- Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ);
- Privatsphäre Dritter, soweit das öffentliche Interesse am Zugang nicht überwiegt (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

21. Der Entscheid über die Zugänglichkeit eines amtlichen Dokuments gemäss Art. 7 BGÖ beruht – anders als bei der generellen Ausnahme gemäss Art. 4 BGÖ – auf einer **Prüfung im Einzelfall**. Entscheidend ist, dass es für die Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs nicht ausreicht, wenn eines der zu schützenden Interessen berührt ist, sondern es ist eine sorgfältige Analyse seiner Beeinträchtigung bzw. Gefährdung vorzunehmen, wobei auf das Schadensrisiko für eines der aufgezählten Interessen abzustellen ist. Es ist somit gerade keine Abwägung der sich widerstreitenden Interessen vorzunehmen, mit Ausnahme der Klausel zum Schutz der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).³³

22. Von besonderem Interesse im vorliegenden Zusammenhang sind die Ausnahmetatbestände der Art. 7 Abs. 1 lit. g, h BGÖ:

- **Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse** (Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ): Unter das Geschäftsgeheimnis fallen sämtliche Kenntnisse aus dem kaufmännischen bzw. betriebswirtschaftlichen Bereich eines Unternehmens (wie z.B. die Anzahl produzierter Einheiten eines Produkts, gewährte Rabatte, Produktionspläne oder Geschäftszahlen), und das Fabrikationsgeheimnis betrifft jegliche Kenntnisse oder Fähigkeiten für technisches Handeln bzw. die Herstellung eines Produkts (wie z.B. Herstellungsverfahren oder Zusammensetzung von Produkten). Es muss sich um ein «Geheimnis» handeln, so dass die entsprechenden Informationen weder allgemein zugänglich noch offenkundig sein dürfen, und an der Geheimhaltung muss ein berechtigtes (wirt-

³³ *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 9); *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (16 m.w.H.); *Cottier/Schweizer/Widmer*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 7, Rn. 5.

schaftliches) Interesse bestehen. Das Berufsgeheimnis betrifft das Interesse der frei beruflichen tätigen Personen, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, welche ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeiten bekannt gegeben wurden.³⁴

- **Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ):** Dieser Tatbestand stellt eine Ausnahme von dem Grundsatz dar, dass der Zugang zu einem bei Behörden vorhandenen Dokument nicht von der Zustimmung Dritter abhängig gemacht werden darf. Er kommt nur dann zum Zuge, wenn es sich um von einer Privatperson der Behörde freiwillig mitgeteilte Information handelt und die Behörde sich ausdrücklich verpflichtet hat, die Vertraulichkeit zu wahren.³⁵ Freiwillig erfolgt ist eine Mitteilung nur dann, wenn keine diesbezügliche gesetzliche oder vertragliche Pflicht besteht. Eine solche Pflicht kann entweder spezifisch bezüglich bestimmter Dokumente oder aber allgemein – z.B. im Rahmen einer Mitwirkungspflicht – formuliert sein.

23. Ob und inwieweit diese Ausnahmetatbestände greifen, kann nicht pauschal bzw. allgemein für toxikologische Studien festgehalten werden. Vielmehr ist nach dem Gesagten³⁶ in jedem **Einzelfall** zu eruieren, ob das jeweilige Interesse betroffen ist bzw. die skizzierten Voraussetzungen für das Greifen der Ausnahme vorliegen. Nichtsdestotrotz kann im Zusammenhang mit der Frage, ob und inwieweit bei **toxikologischen Studien** das **Fabrikationsgeheimnis** (welches hier zentral ist) greift, im Anschluss an die allgemeinen Voraussetzungen für die Einschlägigkeit dieses Ausnahmetatbestands folgendes festgehalten werden:

- Zunächst kann das Fabrikationsgeheimnis nur dann zum Zuge kommen, wenn es die in Frage stehenden toxikologischen Daten erlauben, **Kenntnisse oder Fähigkeiten für technisches Handeln bzw. die Herstellung** (wie z.B. Herstellungsverfahren oder Zusammensetzung

³⁴ Vgl. zum Ganzen, m.w.H. *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 32 ff.; *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information, Rn. 73 ff.

³⁵ Vgl. BVGer, Urt. v. 9.12.2013, A-2434/2013 E. 8.3; BVGer, Urt. v. 28.2.2013, A-4307/2010 E. 8.1.

³⁶ S. schon Rn. 21.

von Produkten) zu erlangen. Dies wird bei Analysen, welche erst gar nicht zu einer Produktzulassung geführt haben, regelmässig zu verneinen sein. Aber auch in dem Fall, in welchem solche Analysen in eine Produktzulassung münden, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die in Frage stehenden Daten tatsächlich Rückschlüsse auf Kenntnisse oder Fähigkeiten für technisches Handeln und / oder die Produktherstellung ermöglichen. Im Übrigen kann das Fabrikationsgeheimnis grundsätzlich dann nicht zum Zuge kommen, soweit die in Frage stehenden Daten keine Zuordnung zu einem bestimmten Produkt erlauben.

- Sodann setzt das Fabrikationsgeheimnis voraus, dass es wirklich um ein «**Geheimnis**» geht. Entscheidend ist hier, dass es um eine Tatsache geht, die nur einem sehr beschränkten Personenkreis bekannt ist («relativ unbekannte Tatsache»)³⁷. Daher ist das Fabrikationsgeheimnis jedenfalls nicht einschlägig, wenn es um Angaben geht, die allgemein bekannt oder leicht zugänglich sind.³⁸ Soweit gewisse Informationen also über eine Analyse von jedermann (wenn auch mit gewissen fachlichen Kenntnissen) erlangt werden können (z.B. über eine Analyse des betreffenden Produkts), kann das Fabrikationsgeheimnis nicht greifen.
- An einer Geheimhaltung muss ein **berechtigtes (wirtschaftliches) Interesse** bestehen. Dieses kann (muss aber nicht) insbesondere dann zu verneinen sein, wenn es zu keiner Produktzulassung gekommen ist.
- Im Falle eines **anonymisierten Zugangs** – bei dem also die übermittelten Daten keine Rückschlüsse auf bestimmte Produkte und damit Hersteller zulassen – kann das Fabrikationsgeheimnis nicht greifen.

³⁷ Zu diesem Begriff *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 7, Rn. 43.

³⁸ S. auch BGE 103 IV 283.

III. Zur aktiven Informationspflicht

24. Wie bereits erwähnt,³⁹ verpflichten **Art. 180 Abs. 2 BV**⁴⁰ und **Art. 10 RVOG**⁴¹ den Bund und seine Behörden auch auf eine **aktive Information**. So hat der Bundesrat einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich u.a. über Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu informieren,⁴² wobei dieser Pflicht von Amtes wegen nachzukommen ist.

25. Bei der aktiven Information haben die Behörden einen grossen **Ermessensspielraum**.⁴³ In Gefahrensituationen erfüllen aktive Informationspflichten (auch) den Zweck, dem Einzelnen oder der Öffentlichkeit ein genügendes Wissen zu vermitteln, um sich ausreichend auf die Gefahrensituation einstellen zu können.⁴⁴

26. Wie bei allen anderen hoheitlichen Tätigkeiten haben die Behörden auch bei ihrer aktiven Information die **Grundrechte** zu beachten. Weiter können sie aufgrund des erwähnten Gestaltungsspielraums auch von aktiver Information absehen, soweit sie diese für nicht sachgerecht halten und dem keine gesetzlichen Vorgaben entgegenstehen.

27. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Behörden jedenfalls immer dann, wenn die auch für die Einschränkung des passiven Informationsrechts vorgesehenen Ausnahmen zum Zuge kommen (Art. 4, 7 BGÖ),⁴⁵ auch von einer aktiven Information absehen darf bzw. – im Falle der Beeinträchtigung von Rechten Dritter – muss. Insoweit ist die in unserem Zusammenhang relevante Ausnahme des Berufs-, **Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses** auch im Rahmen der aktiven Informationspflicht von Bedeutung.⁴⁶

³⁹ Oben Rn. 12.

⁴⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

⁴¹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

⁴² Vgl. im Einzelnen *Sägesser*, RVOG, Art. 10.

⁴³ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 87.

⁴⁴ *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 22 f.

⁴⁵ S.o. Rn. 16 ff.

⁴⁶ S.o. Rn. 20 ff.

IV. Zur Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention und den besonderen Vorgaben betreffend Umweltinformationen

28. Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (**Aarhus-Konvention**, AK) vom 25. Juni 1998 stellte einen bedeutenden Schritt im Umweltvölkerrecht dar und verankert losgelöst von einem bestimmten völkerrechtlichen Vertrag allgemein bestimmte Informationspflichten und Informationsrechte in Umweltangelegenheiten auf völkervertraglicher Ebene.

29. Die normativ bedeutenden Vorgaben der Aarhus-Konvention können – neben den sog. «allgemeinen Verpflichtungen» – im Wesentlichen in «**drei Pfeiler**» eingeteilt werden: Zugang zu Umweltinformation, Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Entscheidungsverfahren und gerichtlicher Zugang.

Die Besonderheit des Abkommens liegt in erster Linie darin, dass es nicht primär um die Wahrung von Rechten und Interessen der Parteien untereinander, sondern um die Implementierung von Rechten der Öffentlichkeit bzw. Einzelner und Verbänden auf Informationszugang und Beteiligung an bestimmten umweltrelevanten Verfahren sowie die Einräumung von Rechtsschutz geht.

So werden die Vertragsparteien der Aarhus-Konvention verpflichtet, der Öffentlichkeit, d.h. den Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen, konkrete Ansprüche auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Beteiligung an gewissen Genehmigungsverfahren zu gewähren. Damit notwendigerweise verbunden sind die Nutzbarmachung der Informationen in umweltrelevanten Massnahmen und die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Rechte.

30. Im Rahmen des hier interessierenden **ersten Pfeilers** der Konvention ist jeder natürlichen oder juristischen Person (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen – nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten – ein **Recht auf Zugang** zu bei Behörden befindlichen **Umweltinformationen** einzuräumen, dies unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse. Ausnahmen sind nur in abschliessend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 AK), wobei der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Darüber

hinaus enthält Art. 5 AK eine Reihe von Verpflichtungen zur Erhebung sowie zur **aktiven Verbreitung von Informationen**. Dazu gehören diverse mehr oder weniger spezifisch ausgestaltete Pflichten zur effektiven aktiven Umweltinformation.⁴⁷

Nach Art. 5 Abs. 2 AK haben die Behörden ganz allgemein sicherzustellen, dass der Öffentlichkeit Umweltinformationen **auf transparente Art und Weise zur Verfügung gestellt** werden und das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen auch effektiv wahrgenommen werden kann. Die Behörden haben die hierfür erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, wozu auch sachdienliche Informationen über die vorhandenen Umweltinformationen und gewisse Verfahren gehören. Insbesondere haben die Behörden nach Art. 5 Abs. 2 lit. a AK über Art und Umfang der bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen, über deren Zurverfügungstellung und Zugänglichmachung sowie über das für den Zugang massgebliche Verfahren zu informieren.

Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c AK besteht eine Pflicht zur **aktiven Information im Gefahrenfall**. Nach dieser Bestimmung sind den möglicherweise betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit unverzüglich alle relevanten, bei der betreffenden Behörde vorhandenen Informationen zu übermitteln, falls eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt besteht, damit Massnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des möglicherweise eintretenden Schadens getroffen werden können.

Art. 5 Abs. 4, 5 AK nennen weitere Gegenstände, über die aktiv zu informieren ist, wobei es sich um eher allgemeine Informationen handelt:

- Nach Art. 5 Abs. 4 AK ist in regelmässigen Abständen (höchstens vier Jahre) ein **nationaler Umweltbericht** zu veröffentlichen und zu verbreiten. Inhaltlich ist ein zusammenfassender Bericht über den Zustand der Umwelt abzugeben. Dies beinhaltet Angaben zur Qualität der Umwelt, sowie über Umweltbelastungen. Der Detailreichtum der Berichte ist ansonsten nicht vorgegeben, lässt sich aber aus ihrer Funktion bestimmen. So soll die Öffentlichkeit anhand der Berichte die Entwicklung der Umwelt über mehrere Jahre ablesen und vergleichen können. Dies ge-

⁴⁷ Zum Folgenden bereits die Ausführungen bei *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 15 ff., worauf die vorliegenden Ausführungen teilweise zurückgreifen.

stattet es der Öffentlichkeit, die Auswirkungen von Massnahmen besser einzuschätzen, was wiederum zu einer Verbesserung der Partizipation führen kann. Dazu hat der Bericht auch Angaben über die Umweltbelastungen zu enthalten.

- Art. 5 Abs. 5 AK verankert die Pflicht zur Verbreitung **offizieller Dokumente** (insbesondere Pläne verschiedener Art) und **gesetzlicher Grundlagen** (national und international).
- Art. 5 Abs. 7 AK sind weitere zu veröffentlichende Angaben zu entnehmen:
 - **Tatsachen oder Tatsachenanalysen**, die für die Ausarbeitung wichtiger umweltpolitischer Vorschläge relevant und wesentlich sind; dies dient in erster Linie Art. 7 AK, der für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme verlangt, dass ihr vorab die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden;
 - **erläuterndes Material über den Umgang mit der Öffentlichkeit** in Angelegenheiten, die unter das Abkommen fallen;
 - Informationen über die **Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben** oder die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt.

Art. 5 AK enthält schliesslich noch einige Vorgaben, die sich letztlich auf die konkrete Art der Verfügbarmachung von Informationen beziehen. Leitmotiv dieser Vorgaben ist das Anliegen, die umweltrelevanten Informationen der Öffentlichkeit in transparenter Weise zugänglich zu machen, so dass ein effektiver Zugriff auf die Informationen sichergestellt werden kann. Hinzuweisen ist hier in erster Linie auf folgende Aspekte:

- Verpflichtung zum Treffen **praktischer Vorkehrungen** (wie das Führen öffentlich zugänglicher Listen oder Datensammlungen oder die Benennung von Kontaktstellen), Art. 5 Abs. 2 lit. b) AK;
- **gebührenfreier Zugang** zu öffentlich zugänglichen Listen, Registern oder Datensammlungen, Art. 5 Abs. 2 lit. c) AK;
- zunehmende Zugänglichmachung von Umweltinformationen in **elektronischen** und leicht, d.h. barrierefrei, zugänglichen **Datenbanken** über das Internet (Art. 5 Abs. 3 AK).

Als **Grenze der aktiven Informationspflicht** gilt u.a. auch die Berücksichtigung des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses.⁴⁸

31. Im Folgenden soll zunächst – unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofs sowie (soweit vorhanden) der Spruchpraxis des *Compliance Committee* der Konvention⁴⁹ – der **Begriff der Umweltinformationen** umrissen werden (1.), bevor auf dieser Grundlage danach gefragt wird, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen **toxikologische Daten** oder **Informationen über bestimmte Produkte** (wie z.B. Lebensmittel oder Arzneimittel) **Umweltinformationen** darstellen können (2.) und die sich hieraus ergebenden Rechtsfolgen erörtert werden (3.).

1. Zum Begriff der Umweltinformationen

32. Der in Art. 2 Nr. 3 AK definierte Begriff **«Informationen über die Umwelt»** betrifft den Gegenstand des Anspruchs auf Umweltinformationen und ist **sehr weit** gefasst.

Art. 2 Nr. 3 AK:

«Im Sinne dieses Übereinkommens (...)

bedeutet ‘Informationen über die Umwelt‘ sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über

a) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschliesslich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;

⁴⁸ S. ausführlich dazu *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 13 ff. Zum Fabrikationsgeheimnis in diesem Zusammenhang bereits Rn. 20 ff.

⁴⁹ Das *Compliance Committee* überwacht die Einhaltung der Vorgaben der Aarhus-Konvention und kann zu diesem Zweck insbesondere Stellungnahmen abgeben. Diese sind zwar nicht als solche rechtlich verbindlich; allerdings stellen sie ein wichtiges Element für die Auslegung der Konvention dar, und von der Konferenz der Vertragsstaaten angenommenen Stellungnahmen dürfte im Ergebnis der Status einer Art autoritativer Auslegung zukommen. Vgl. im Einzelnen *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Einführung, Einleitung, Rn. 7 ff.; s. zur Rolle des *Compliance Committee* auch *Epiney*, Umweltrecht in der EU, 6. Kap., Rn. 4, m.w.H.

- b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung sowie Tätigkeiten oder Massnahmen, einschliesslich Verwaltungsmassnahmen, Umweltvereinbarungen, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, die sich auf die unter Buchstabe a genannten Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Kosten-Nutzen-Analysen und sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden;
- c) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, Bedingungen für menschliches Leben sowie Kulturstätten und Bauwerke in dem Masse, in dem sie vom Zustand der Umweltbestandteile oder - auf dem Weg über diese Bestandteile - von den unter Buchstabe b genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Massnahmen betroffen sind oder betroffen sein können;»

Dieser Begriffsbestimmung kommt gerade wegen der Abgrenzung des Anspruchsgegenstandes eine zentrale Bedeutung zu. Die Nennung der oder der direkte Verweis auf Informationen über die Umwelt in der Präambel, in den Art. 4, 5, 6 Abs. 2 lit. d und Art. 9 AK verdeutlichen diese wichtige Rolle. Dabei impliziert die Begriffsbestimmung nur (aber immerhin), dass mindestens zu den unter sie zu subsumierenden Informationen Zugang zu gewähren ist bzw. mindestens diese von den entsprechenden Bestimmungen der Konvention erfasst sein müssen; es steht den Vertragsstaaten aber offen, einen weiteren Begriff zugrunde zu legen.⁵⁰

33. In Bezug auf die **Form** (bzw. das Medium) wird jede technisch mögliche Variante der **Informationsspeicherung** (schriftliche, mündliche, elektronische oder sonstige Form) erfasst (Art. 2 Nr. 3 AK *in initio*), wobei die Aufzählung in der Bestimmung beispielhaft ist,⁵¹ wie die Ergänzung in «sonstiger materieller Form» verdeutlicht. Jedenfalls muss die Information aber in irgendeiner Form auf einem **Datenträger** festgehalten sein (also in «materieller Form» vorhanden sein),⁵² so dass «nur» im menschlichen Gehirn – das kein «Datenträger» im Sinne der Konvention ist – enthaltene In-

⁵⁰ *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 40: Die Bestimmung in der Konvention stellt in diesem Sinne einen Mindeststandard dar.

⁵¹ Ein Grund weshalb man sich für eine offene, nicht abschliessende Bestimmung ausgesprochen hat, ist darin zusehen, dass auch zukünftige heute noch nicht existierende Medienspeicher erfasst sein sollen, ohne dass eine Änderung der Konvention nötig ist, vgl. *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 40.

⁵² Ebenso *Ferreira*, JEL 2007, 399 (408).

formationen, wie z.B. behördliche Würdigungen oder Erläuterungen (jedenfalls soweit sie nicht ihrerseits auf Datenträgern festgehalten sind), nicht unter den Begriff der Umweltinformation fallen.⁵³

Erfasst sind somit unter anderem folgende Medien: Dokumente in Papierform, Fotos, Illustrationen, Bilder, Videos, akustische Aufnahmen (egal auf welchem Medienträger) und digitale Dokumente. Eine bestimmte Form der Verarbeitung der Information verlangt die Konvention nicht, so dass auch «rohe» oder unbearbeitete Informationen in den Anwendungsbereich von Art. 2 Nr. 3 erster Satz AK fallen.⁵⁴

Ebenfalls eingeschlossen sind **Informationen**, die von **Dritten** – und nicht von der Behörde, bei der sie sich befinden – erstellt wurden, wie bereits der Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 4 lit. g AK verdeutlicht.

34. Materiell unterscheidet Art. 2 Nr. 3 AK **drei unterschiedliche «Kategorien» von Umweltinformationen**, wobei von einer grundsätzlich **weiten Auslegung** des Begriffs auszugehen ist:⁵⁵

- Zunächst zählen Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen, die Artenvielfalt und deren Wechselwirkungen zu den Umweltinformationen (Art. 2 Nr. 3 lit. a AK), womit der **Zustand der Umwelt an sich** erfasst wird. Die Konvention nennt ausdrücklich in einer nicht abschliessenden Aufzählung einzelne Umweltbestandteile;

⁵³ S. insoweit auch EuG, Rs. T-264/04 (WWF European Policy Programme/Rat), ECLI:EU:T:2007:114, Rn. 76, wo das Gericht das Recht auf Zugang zu bestimmten Informationen verweigerte, da ein Einsichtsrecht nur dann zu gewähren sei, wenn die «Angaben in Schriftstücken enthalten sind, was die Existenz solcher Schriftstücke» voraussetze. In dem Urteil ging es darum, dass eine Nichtregierungsorganisation Zugang zu Informationen des Rates der Europäischen Union verlangte, welche nachweislich nicht auf einem Träger gespeichert worden waren, da während der Sitzung kein Protokoll erstellt worden war.

⁵⁴ *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 40.

⁵⁵ Auch die Rechtsprechung des EuGH und des EuG gehen von einem weiten Begriff der Umweltinformationen aus, vgl. z.B. EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889; EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890; EuG, Rs. T-716/14 (Tweedale), ECLI:EU:T:2019:141; EuG, Rs. T-329/17 (Hautala), ECLI:EU:T:2019:142. Die Rechtsprechung des EuGH bzw. die Rechtslage in der EU ist für die Auslegung der Aarhus-Konvention relevant, vgl. hierzu nur, m.w.N., *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Einleitung, Rn. 39 ff.; insofern ist das EU-Recht auch für die Schweiz als Vertragspartei von Bedeutung, da es Aufschluss über die völkerrechtliche Praxis gibt, vgl., m.w.N., *Epiney/Kern*, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, Drittes Kapitel, Rn. 11.

dazu gehören Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschliesslich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen.⁵⁶ Aus der Aufzählung wird auch deutlich, dass der Zustand von Umweltbestandteilen nicht nur die sog. «unberührte» oder «natürliche» Umwelt, sondern auch die durch menschliches Zutun veränderte und beeinflusste «künstliche» Umwelt und Umgebung umfasst (zumal eine wirklich unberührte Umwelt ja zumindest Seltenheitswert hat).⁵⁷

In ACCC/C/2011/63 (Österreich) hielt das *Compliance Committee* fest, dass in Konstellationen, in denen gewisse Bestandteile der Biodiversität von ihrem Habitat entfernt worden sind, dies nicht zwingend die Konsequenz nach sich ziehe, dass diese nicht mehr von Art. 2 Nr. 3 lit. a AK erfasst wären (als Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen oder der Artenvielfalt).⁵⁸

- Ebenso sind **Faktoren, die sich auf den Zustand der Umwelt auswirken** oder wahrscheinlich auswirken, als Informationen über die Umwelt anzusehen (Art. 2 Nr. 3 lit. b AK). Zu diesen Faktoren⁵⁹ gehören nicht nur technische Angaben, wie Stoffe oder Energie, sondern

⁵⁶ Wasser ist in seiner gesamten Verbreitung (Meer, Seen, Bäche Flüsse) und in sämtlichen Formen (Eis, Schnee, Wasser, Niederschlag) von der Bestimmung erfasst. Boden, Land, Landschaft und die natürlichen Lebensräume bilden eine Gruppe. Dabei nimmt der Begriff des natürlichen Lebensraums nicht nur auf die national rechtlich geschützten Habitate – wie zum Beispiel ein Nationalpark – Bezug, sondern auf jegliches Element, das einen Lebensraum darstellt. Der Begriff der Landschaft und der natürlichen Lebensräume ist nicht auf den Boden und das Land beschränkt, da sowohl die Luft als auch das Wasser ebenso wichtige Lebensräume darzustellen vermögen. Die Artenvielfalt und ihre Bestandteile werden gemeinhin als Biodiversität bezeichnet. Dabei stehen die Artenvielfalt und die Lebensräume in einem engen Verhältnis, da die Artenvielfalt nur über einen effektiven Schutz ihrer Lebensräume geschützt werden kann. Vgl. zum Ganzen *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 41.

⁵⁷ Vgl. zum Umweltbegriff, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der EU, 2. Kap., Rn. 1 ff.

⁵⁸ ACCC/C/2011/63 Österreich, Rn. 54.

⁵⁹ Welche in einer nicht abschliessenden Liste aufgezählt werden. Die Aufzählung betrifft explizit das Handeln von Behörden, was jedoch das Handeln Privater keineswegs ausschliesst, im Gegenteil: So werden Umweltvereinbarungen oft zwischen Behörden und Privaten abgeschlossen. Der Begriff der Informationen über die Umwelt ist somit unabhängig davon, ob die Information ihren Ursprung bei Privaten oder bei öffentlichen Behörden hat; vielmehr stellt dieser Begriff ausschliesslich auf den Inhalt der Informationen ab. So muss sich auch nicht aus der Bezeichnung solcher Massnahmen oder Tätigkeiten ergeben, dass ein Zusammenhang zur Umwelt gegeben ist, da nicht die Bezeichnung,

auch Tätigkeiten, Massnahmen sowie Verwaltungsmassnahmen, einschliesslich der dabei verwendeten Analysen und Annahmen (so dass auch betriebsinterne Ursachen von Umweltbelastungen erfasst werden). Zu den Analysen und Annahmen lassen sich auch Stellungnahmen zählen, die im Verfahren abgegeben wurden. Diese finden im Abwägungsvorgang von Behörden regelmässig Beachtung und sind daher mit Analysen und Annahmen vergleichbar, so dass sie als solche auch als Umweltinformationen anzusehen sind. Erfasst sind damit auch Informationen über möglicherweise umweltschädigende Produkte. Erforderlich ist allerdings in jedem Fall ein irgendwie gearteter (möglicher) **Umweltbezug**.⁶⁰ Darüber hinaus werden aber auch Informationen über Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogene Entscheidungsverfahren verwendet werden, wie Kosten/Nutzen- oder Wirtschaftsanalysen, genannt.⁶¹ Der Begriff der «Informationen über

sondern vielmehr die (wahrscheinlichen) Auswirkungen auf die Umwelt von zentraler Bedeutung sind. Vgl. zum Ganzen *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 43. S. auch EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2003:371, wo der Gerichtshof eine Regelung, welche nur «Verwaltungsdokumente» als Umweltinformationen erachtet, für mit der Umweltinformationsrichtlinie (der damaligen RL 90/313) nicht in Einklang stehend erachtete.

⁶⁰ S. insoweit EuGH, Rs. C-316/01 (Glawischnig), ECLI:EU:C:2003:343, wonach u.a. Angaben über den Hersteller eines Produkts nicht unbedingt als Umweltinformationen im Sinne der RL 90/313 (der damaligen Umweltinformationsrichtlinie, die Vorgängerrichtlinie der RL 2003/4) anzusehen seien. Ebenfalls keine Umweltinformationen stellten die sog. Transaktionsdaten dar, die im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie der EU (RL 2003/87) erhoben werden und insbesondere die Namen der Inhaber von übertragenden Konten und von Empfängerkonten für Transaktionen mit Emissionszertifikaten enthalten, vgl. EuGH, Rs. C-524/09 (Ville de Lyon), ECLI:EU:C:2010:822. Hingegen können sonstige, im Rahmen der Anwendung der RL 2003/87 von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelte Daten durchaus Umweltinformationen im Sinne der Konvention darstellen, dies soweit sie im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen stehen, da es hier um Informationen über Verwaltungsmassnahmen zum Schutz des Zustands von Umweltbestandteilen geht, so überzeugend EuG, Rs. T-476/12 (Saint Gobain Glass Deutschland), ECLI:EU:T:2014:1059; das Urteil wurde zwar im Zuge des ergriffenen Rechtsmittels aufgehoben (vgl. EuGH, Rs. C-60/15 (Saint-Gobain Glass), ECLI:EU:C:2017:540), dies jedoch wegen unzutreffender Auslegung der Ausnahmetatbestände. S. zur Problematik des Umweltbezugs auch *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, 123 (129 ff.).

⁶¹ Der Hintergrund des Einbezugs dieser Aspekte ist darin zu sehen, dass die Ergebnisse wirtschaftlicher Analysen einen grossen Einfluss auf die Weiterführung von Projekten entfalten (können) und es daher für die Öffentlichkeit von Bedeutung sein kann, Kenntnis von solchen Analysen zu erhalten. Vgl. insgesamt zu dieser weiten Fassung der Bestimmung *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 43.

die Umwelt» geht somit (weit) über die verschiedenen Umweltbestandteile hinaus. Hintergrund dieser weiten Fassung des Begriffs der «Informationen über die Umwelt» ist letztlich, dass auch alle Ursachen und Einwirkungen von aussen auf die Umwelt und damit alle die Umwelt möglicherweise beeinträchtigenden oder beeinflussenden Aktivitäten erfasst werden sollen. Ein nur mittelbarer Bezug zum Zustand der Umwelt ist somit ausreichend.⁶²

Auch **Stellungnahmen**, die im Rahmen verwaltungsbehördlicher Verfahren (z.B. einer Umweltverträglichkeitsprüfung) abgegeben werden, stellen «Informationen über die Umwelt» dar,⁶³ ist ihnen doch ein Aussagewert über den Zustand der Umwelt oder über bestimmte diesbezügliche Tätigkeiten zu entnehmen. Hieran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass derartige Stellungnahmen eigene Wertungen enthalten können, denn gerade (zukünftige) Umweltauswirkungen können durchaus unterschiedlich bewertet und eingeschätzt werden. Für diese Sicht spricht auch der Sinn der Konvention, einen verbesserten Schutz der Umwelt über Verfahrensgestaltung und (Vollzugs-) Kontrolle zu erreichen: Stellungnahmen fliessen regelmässig in den Abwägungsvorgang der Behörden ein; diese aber sind für die effektive Beachtung umweltrechtlicher Vorgaben entscheidend, so dass die diesbezüglichen Informationen vom Informationsanspruch erfasst werden müssen, ermöglichen sie es doch dem Bürger, bis zu einem gewissen Grad den Entscheidungsprozess der Behörde zu rekonstruieren.

Art. 2 Nr. 3 lit. b AK war bereits verschiedentlich Gegenstand der Erörterungen des *Compliance Committee*:

- So hielt das Komitee in ACCC/C/2004/01 (Kasachstan) fest, dass die geforderten Informationen von *Kazatomprom*, insbesondere die Durchführbarkeitsstu-

⁶² So ausdrücklich auch *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, § 1, Rn. 91; ähnlich auch *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (96), der von einem «gewissen Umweltbezug» spricht. S. insoweit auch BVerwGE 130, 223 Rn. 13. Zur Problematik *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (129 ff.).

⁶³ So auch (in Bezug auf die RL 90/313) EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg), ECLI:EU:C:1998:300.

- die zum Entwurf eines Gesetzes über den Import und die Entsorgung von radioaktiven Abfällen, als Informationen über die Umwelt im Sinne von Art. 2 Nr. 3 lit. b AK zu qualifizieren seien.⁶⁴
- In ACCC/C/2004/08 (Armenien) stellte das *Compliance Committee* klar, dass Informationen über eine bestimmte Kategorie eines Grundstücks, über dessen Grösse, über die planungsrechtliche Zonenzuteilung, über die Verwendung dieses Bodens und dessen Dauer und über die ausgearbeiteten Pläne und Programme für ein Grundstück unter den Begriff der Informationen über die Umwelt im Sinne von Art. 2 Nr. 3 lit. b AK fallen.⁶⁵
 - In ACCC/C/2007/21 (Europäische Gemeinschaft) ging es um die Frage, ob eine Finanzierungsvereinbarung auch Gegenstand von Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Konvention sein kann. Dabei argumentierte der Anspruchsgegner, dass der betreffende Vertrag praktisch keine Informationen über die Umwelt enthalte, weshalb dieser nicht in den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention fallen solle. Das *Compliance Committee* bekräftigt in dieser Stellungnahme, dass die Aufzählung in Art. 2 Nr. 3 lit. b AK nicht abschliessend sei, so dass auch andere, nicht aufgelistete Aktivitäten und Massnahmen von der Bestimmung erfasst seien. In diesem Sinne könnten auch Finanzierungsvereinbarungen Massnahmen oder Aktivitäten beinhalten, welche sich auf Umweltbestandteile auswirken (können).⁶⁶
 - Auch ein Mietvertrag über Grundstücke, wie im Ausgangsfall dasjenige des *State Forestry Fund*, könne vom Begriff der Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Konvention erfasst sein.⁶⁷
- Der Begriff der Informationen über die Umwelt beinhaltet schliesslich auch den **Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit**⁶⁸

⁶⁴ ACCC/C/2004/01 Kasachstan, Rn. 2 und 18.

⁶⁵ ACCC/C/2004/08 Armenien, Rn. 10, 13 und 20: Im vorliegenden Fall handelte es sich um ein Dekret der Exekutivbehörden, welches die Verwendung und Planung des Bodens in Dalma Orchards regeln sollte.

⁶⁶ ACCC/C/2007/21 Europäische Gemeinschaft, Rn. 30 b.

⁶⁷ ACCC/C/2008/30 Moldawien, Rn. 29.

⁶⁸ Der Begriff der menschlichen Gesundheit beinhaltet sowohl Krankheiten als auch andere gesundheitsrelevante Umstände, welche direkt oder indirekt auf Veränderungen der Umwelt zurückzuführen sind. Die menschliche Sicherheit bezieht sich auf schädliche Substanzen (Chemikalien, Strahlung und weitere natürliche oder durch den Menschen geschaffene Zustände), welche die Sicherheit des Menschen zu beeinträchtigen vermögen, vgl. zum Ganzen *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 45. S. insoweit auch EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779,

sowie Bedingungen für menschliches Leben, Kulturstätten sowie Bauwerke, soweit sie von Umweltbestandteilen oder den oben genannten Faktoren betroffen sind oder betroffen sein können (Art. 2 Nr. 3 lit. c AK). Damit wird der Begriff der Umwelt insofern über die natürlichen Lebensgrundlagen hinaus ausgedehnt, als auch die spezifische – auch etwa durch Bauwerke gestaltete – **Lebenswelt des Menschen** miteinbezogen wird, soweit sie durch die Umweltelemente im engeren Sinn (im Sinne des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK) oder irgendwelche umweltrelevante Faktoren (im Sinne des Art. 2 Nr. 3 lit. b AK) betroffen ist bzw. sein könnte.

35. Die Aufzählungen in Art. 2 Nr. 3 AK sind **nicht abschliessend**, sondern beispielhaft, was durch die Verwendung des Wortes «wie» im Deutschen bzw. der Wörter «such as» im Englischen deutlich wird.

Auf die **inhaltliche Richtigkeit** der Angaben kommt es für die Qualifizierung als Information über die Umwelt nicht an. Zum einen macht die Konvention dazu keine Einschränkungen, zum anderen entstände dadurch eine nicht durch die Konvention vorgesehene Einschränkungsmöglichkeit des Zugangs zu Umweltinformationen. Von Bedeutung ist dieser Aspekt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass unrichtige Informationen mitunter Aufschlüsse über umweltrelevante Vorgänge geben können, wie etwa das Beispiel unrichtiger Angaben durch Betriebe im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zeigt. Im Übrigen führte eine diesbezügliche Einschränkung schon des Begriffs dazu, dass die Behörde die Information unter Berufung auf ihre (wirkliche oder vermeintliche) Unrichtigkeit zurückhalten dürfte.

Die Behörden sind grundsätzlich jedoch nicht für die inhaltliche Richtigkeit der Umweltinformationen verantwortlich, vermitteln sie doch nur existierende Informationen, ohne dass sie diese notwendigerweise selbst beschaffen und bearbeiten. Allerdings dürfte nach den einschlägigen nationalen Gesetzen eine Verantwortlichkeit dann in Betracht kommen, wenn die Informationsvermittlung nicht durch Gewährung

wo der Gerichtshof in Bezug auf die RL 2003/4 festhielt, der Begriff der Umweltinformationen umfasse auch Informationen, die im Rahmen eines nationalen Verfahrens zur (Ausdehnung der) Zulassung eines Pflanzenschutzmittels im Hinblick auf die Festsetzung der in Ess- oder Trinkwaren zulässigen Höchstmenge eines Schädlingsbekämpfungsmittels, eines Bestandteils hiervon oder von Abbauprodukten übermittelt werden (im Ausgangsfall ging es um Rückstände eines Pflanzenschutzmittels auf Lebensmitteln, konkret Salat). Vgl. zu diesem Urteil *Garçon*, EurUP 2017, 31 (38 f.).

von Akteneinsicht, sondern in einer von den Behörden bearbeiteten Form, wie etwa durch fehlerhafte Zusammenfassungen oder die Gesamtinformation verfälschende Teilabzüge, erfolgt. Hier dürfte denn auch eine Verletzung des durch die Konvention garantierten Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen vorliegen.⁶⁹

Bei **wissenschaftlichen Untersuchungen** und den entsprechenden Berichten über die (umweltrelevante) Zusammensetzung von Produkten und die (potentielle) (Umwelt-) Gefährlichkeit gewisser, in diesen enthaltenen Substanzen handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 3 AK: Denn hier geht es um Faktoren im Sinne des Art. 2 Nr. 3 lit. b AK, die sich auch auf die Umwelt (vgl. Art. 2 Nr. 3 lit. a AK) auswirken können. Diese Qualifikation ist unabhängig davon, ob die Berichte Rückschlüsse auf bestimmte Produzenten zulassen oder nicht.

36. Deutlich wird damit die **sehr weite Fassung** des Begriffs der Umweltinformationen:⁷⁰ Letztlich wird praktisch **jede erdenkliche Information mit unmittelbarem oder mittelbarem Umweltbezug** – und nicht etwa nur Emissionen in die Umwelt⁷¹ – erfasst.⁷²

⁶⁹ S. insoweit schon *Epiney*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 1-3, Rn. 17.

⁷⁰ Auch die Rechtsprechung des EuGH betont – unter Hinweis auf die Aarhus-Konvention – dieses weite Begriffsverständnis, vgl. schon EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg), ECLI:EU:C:1998:300; s. sodann EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779; EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890; EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889; EuG, Rs. T-716/14 (Tweedale), ECLI:EU:T:2019:141; EuG, Rs. T-329/17 (Hautala), ECLI:EU:T:2019:142. S. auch schon Fn. 54.

⁷¹ Dieser Begriff ist aber insofern von Bedeutung, als nach der Aarhus-Konvention die Ausnahme des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses nicht geltend gemacht werden kann, wenn Emissionen in die Umwelt betroffen sind. Zum Begriff der Emissionen in die Umwelt EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889; EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890. Aus der Literatur z.B. *Fluck*, EuZW 2019, 449 ff.; *Wegener* ZUR, 2017, 146 ff.; *Wagner*, EuZW 2017, 95 ff. S. auch noch unten Rn. 44.

⁷² Vgl. insoweit schon *Epiney*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 1-3, Rn. 12; s. sodann *Schrader*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, § 1, Rn. 86 ff. S. auch – in Bezug auf die RL 2003/4 – den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 44; *Schoch*, EurUP 2018, 77 (79). Illustrativ zur Weite des Begriffs in Anknüpfung an die Rechtslage in Deutschland mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (96 f.). Umfassend zur Europäisierung des Umweltinformationsrechts auf dieser Grundlage *Schoch*, EurUP 2018, 77 ff.

Die Vorgaben der Aarhus-Konvention wurden in der Europäischen Union durch die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)⁷³ umgesetzt, und der EuGH hatte sich verschiedentlich mit dem Begriff der Umweltinformation auseinanderzusetzen und insbesondere folgende Informationen als Umweltinformationen angesehen:

- Informationen über Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln;⁷⁴
- Informationen über die Auswirkungen von GVO auf die Gesundheit von Mensch und Tier;⁷⁵
- Stellungnahmen in verwaltungsbehördlichen Verfahren.⁷⁶

Besonders aussagekräftig sind die Aussagen des Gerichts in der Rs. T-33/16⁷⁷ im Zusammenhang mit dem Begriff des Umweltrechts und damit (implizit) auch der Umweltinformationen: Ausgehend von der weiten Auslegung des Begriffs betont das Gericht, es seien nicht nur Vorschriften erfasst, die als solche den Schutz der Umwelt zum Gegenstand hätten, sondern auch solche, die Sachverhalte, Konstellationen oder Produkte regeln, bei denen erst im Gefolge einer anderen Aktivität Umweltauswirkungen zu gewärtigen seien. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so könnte grundsätzlich jede Vorschrift, welche die Produktion oder / und das Inverkehrbringen eines Produkts regelt, unter den Begriff des Umweltrechts fallen, da die Herstellung und die Verwendung zahlreicher Produkte potentiell Umweltauswirkungen entfalten.

Aufgrund des Umstands, dass die EU die Aarhus-Konvention ratifiziert und in der RL 2003/4 umgesetzt hat, ist auch die Praxis der Gerichte der Mitgliedstaaten auch für die Auslegung der Aarhus-Konvention relevant. So haben z.B. die deutschen Gerichte folgende Informationen als Umweltinformationen angesehen:

- Kosten-Nutzen-Analysen, Kostenberechnungen und weitere eher ökonomische Informationen zu umweltrelevanten Vorhaben;⁷⁸
- Dioxingehalt von Tonerde, die bei der Futtermittelproduktion verwendet wurde;⁷⁹

⁷³ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. 2003 L 41, 26.

⁷⁴ EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779.

⁷⁵ EuGH, Rs. T-33/16 (TestBioTech), ECLI:EU:T:2018:135.

⁷⁶ EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg), ECLI:EU:C:1998:300 (in Bezug auf die RL 90/313). S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), ECLI:EU:C:2003:371 (wo es um eine französische Regelung ging, wonach nur Verwaltungsdokumente vom Begriff der Umweltinformation erfasst sein sollen, was vom EuGH für unzulässig erachtet wurde)

⁷⁷ EuGH, Rs. T-33/16 (TestBioTech), ECLI:EU:T:2018:135.

⁷⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.9.2016 – 8 A 10342/16, NVwZ 2017, 643.

⁷⁹ OVG Koblenz, Urt. v. 2.6.2006 – 8 A 1026/06, NVwZ 2007, 351.

- Belastung von Mineralwasser mit Uran;⁸⁰
- Agrarsubventionen;⁸¹
- Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen;⁸²
- Informationen zum Verfahren und zu Ereignissen vor der Stellung eines Planfeststellungsantrags (auch im Fall eines fehlenden Niederschlags im Beschluss);⁸³
- Sicherheitsberichte eines pharmazeutischen Unternehmens;⁸⁴
- Leasing-Vertrag über ein öffentliches Kanalnetz;⁸⁵
- Vertrag zur Nutzung von Grundstücken für Windkraftanlagen;⁸⁶
- Informationen über behördliche Kontrollmassnahmen zu Tiertransporten;⁸⁷
- Untersuchungen zu Mineralwassern;⁸⁸
- Informationen über die Planung und den Bau von Schienen.⁸⁹

37. Art. 2 Nr. 3 AK ist **autonom** nach völkerrechtlichen Grundsätzen auszulegen. Für die Einstufung einer Information als Umweltinformation und damit die Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention sind daher innerstaatliche Klassifizierungen, wie beispielsweise die Einteilung in verschiedene Rechtsgebiete, irrelevant. Ebenfalls ist es **unwesentlich**, ob der Umgang mit der entsprechenden Information im Einzelfall ausdrücklich in der nationalen Umweltgesetzgebung geregelt ist, oder ob die Information im Rahmen einer nicht primär umweltrechtlich ausgerichteten Gesetzgebung erhoben worden ist. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda*, sowie dem in Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK)⁹⁰ verankerten Grundsatz, wonach sich ein Vertragsstaat nicht auf innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages zu rechtfertigen.

⁸⁰ VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006 – 5 A 383/05, UPR 2006, 43.

⁸¹ VG Schleswig, Urt. v. 29.11.2007 – 12 A 37/06; VG Hamburg, ZUR 2008, 600.

⁸² BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189.

⁸³ OVG Berlin-Brandenburg, Beshcluss v. 14.5.2012 – OVG 12 S 12/12, NVwZ 2012, 979.

⁸⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.9.2012 – 8 A 10096/12, NVwZ 2013, 376.

⁸⁵ VG Stuttgart, Urt. v. 13.11.2014 – 4 K 5228/13.

⁸⁶ OVG Rheinland Pfalz, Urt. v. 28.9.2016 – 8 A 10342/16, NVwZ 2017, 643.

⁸⁷ VG Oldenburg, Urt. v. 11.1.2017 – 5 A 268/14.

⁸⁸ VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006 – 5 A 383/05, UPR 2006, 403.

⁸⁹ BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775.

⁹⁰ Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

2. Konkretisierung für den toxikologische Daten oder Informationen über Produkte

38. Vor dem Hintergrund der skizzierten allgemeinen Grundsätze ist die im vorliegenden Zusammenhang eine besondere Rolle spielende Frage, ob und inwieweit die Aarhus-Konvention auch auf **toxikologische Daten** oder **Informationen über Produkte** anwendbar ist bzw. sein kann, mit anderen Worten, ob solche Daten oder Informationen auch als Umweltinformationen i.S.v. Art. 2 Nr. 3 AK anzusehen sind bzw. sein können, zu beantworten.

39. Hierfür ist es – wie erwähnt⁹¹ – irrelevant, ob die betreffenden Rechtsakte, Rechtsgebiete oder Tätigkeitsbereiche formell dem Umweltrecht zugeordnet werden und / oder Umweltanliegen verfolgen. Ausschlaggebend ist einzig die **Definition von «Information über die Umwelt» in der Aarhus-Konvention** selbst. Daher muss im **Einzelfall** differenziert werden, ob ein bestimmtes Datum oder eine Information als «Information über die Umwelt» im Sinne von Art. 2 Nr. 3 AK zu qualifizieren ist, dies auf der Grundlage der verschiedenen in dieser Bestimmung aufgezählten Kategorien von Umweltinformationen.

Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts geht von diesem Ansatz aus. So sah das Bundesverwaltungsgericht etwa Informationen darüber, ob an einem bestimmten Ort illegale Gebirgslandungen mit Helikoptern, die gegen die Luftfahrtgesetzgebung verstossen, stattgefunden hätten, als Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Konvention an.⁹² Ebenfalls als Umweltinformationen behandelt wurden Informationen über die Abluftdaten des Kamins eines Kernkraftwerks,⁹³ respektive über Störfälle eines Kernkraftwerks,⁹⁴ welche im Rahmen des Vollzugs des Kernenergiegesetzes anfielen. Sowohl Luftfahrt- als auch Kernenergiegesetzgebung gehören nicht zum Umweltrecht im engen Sinne.

Dabei haben die Gerichte die Frage, ob Art. 4 Aarhus-Konvention *self-executing* ist, bislang offengelassen. Auf jeden Fall gilt aber die Pflicht zur völkerrechtskonformen

⁹¹ Rn. 37.

⁹² BVGer 2016/9 E. 7.5 ff.

⁹³ BGE 144 II 91.

⁹⁴ BGE 140 II 315 E. 4.9.

Auslegung des innerstaatlichen Rechts, m.a.W. sind die Bundes- und kantonalen Öffentlichkeitsgesetze im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen.⁹⁵

40. Wie oben erwähnt,⁹⁶ sind Informationen über Umweltbestandteile wie Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschliesslich gentechnisch veränderter Organismen, als Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 3 lit. a AK zu qualifizieren. Damit wird deutlich, dass **toxikologische Daten** jedenfalls immer dann Umweltinformationen darstellen, wenn sie in irgendeiner Form mit der Umwelt in Berührung kommen können. Darüber hinaus sind auch Informationen über Produkte, deren Beschaffenheit oder Zusammensetzung beim Verzehr oder Gebrauch **Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit** entfalten (können) und die einen (wenn auch nur indirekten) **Umweltbezug** aufweisen, als **Umweltinformationen** anzusehen. Denn Art. 2 Nr. 3 lit. c AK qualifiziert auch den **Zustand der menschlichen Gesundheit** und damit alle **gesundheitsrelevanten Umstände**, welche unmittelbar oder mittelbar vom Zustand der Umweltbestandteile nach Art. 2 Nr. 3 lit. a AK oder den Faktoren nach Art. 2 Nr. 3 lit. b AK betroffen sind, als Umweltinformationen. M.a.W.: Soweit sich also aus Produkten mit Umweltbezug eine Auswirkung auf die menschliche Gesundheit ergibt bzw. ergeben kann, ist von einer Umweltinformation auszugehen.

41. Deutlich wird damit auch, dass das entscheidende Kriterium häufig – immer soweit es nicht direkt um Umweltbestandteile wie z.B. Grundwasser geht – der **Umweltbezug** ist, kann der Verzehr oder Gebrauch von Produkten beim Genuss oder Gebrauch doch regelmässig auf die Gesundheit der Menschen einwirken. Wie aufgezeigt,⁹⁷ sind die Anforderungen an diesen Umweltbezug nach ganz herrschender Lehre und der Rechtsprechung jedoch nicht sehr hoch; ein **mittelbarer bzw. indirekter Bezug** reicht aus.⁹⁸ Ein

⁹⁵ BVGer 2016/9 E. 7.5.5; BGE 144 II 91 E. 2.4.7; vgl. auch BGE 141 II 233 E. 4.3.2, wonach die seinerzeit noch nicht ratifizierte und daher für die Schweiz noch nicht direkt verbindliche Aarhus-Konvention als verpflichtender Leitgedanke oder Interpretationsmaxime für das innerstaatliche Recht zu berücksichtigen war.

⁹⁶ Rn. 32 ff.

⁹⁷ Rn. 32 ff.

⁹⁸ Auch wenn mitunter durchaus nachvollziehbare Bedenken gegen diese weite Auslegung geäussert werden (s. z.B. *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, 123 (129 ff.)), ist diese angesichts

solcher Bezug liegt daher grundsätzlich immer schon dann vor, wenn das betreffende Produkt auch aus «**Umweltbestandteilen**» im Sinne des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK **hergestellt** ist, auch wenn es mehr oder weniger stark verarbeitet ist. Denn auch verarbeitete Produkte sind grundsätzlich durch die Umweltelemente im engeren Sinn (im Sinne des Art. 2 Ziff. 3 lit. a AK) oder irgendwelche umweltrelevante Faktoren (im Sinne des Art. 2 Ziff. 3 lit. b AK, wobei im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken können, relevant sind) betroffen.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, dass Informationen über die Beschaffenheit von (Trink- oder Mineral-) Wasser sowie sonstige Informationen über Lebens- oder Futtermittel in diversen Urteilen als Umweltinformationen angesehen wurden.⁹⁹

42. Keine **Umweltinformationen** im Sinn des Art. 2 Nr. 3 AK sind jedoch Daten über solche Produkte, welche weder aus Umweltbestandteilen im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK hergestellt sind noch sich im Gebrauch auf Umweltbestandteile auswirken können (im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. b AK). Das Vorliegen dieser Voraussetzung ist jeweils im **Einzelfall** zu prüfen, wobei aber auch hier darauf hinzuweisen ist, dass auch indirekte Auswirkungen auf die Umweltbestandteile ausreichend sind, wie z.B. die Belastung der Umwelt durch Abfall.

43. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen gemäss Art. 4 AK auch auf Daten und Informationen anwendbar ist, die **im Rahmen von Spezialgesetzen, wie das Lebensmittel- oder Heilmittelrecht**, erhoben wurden, sofern dies Daten betrifft, die als «**Umweltinformationen**» gemäss Art. 2 Nr. 3 AK qualifiziert werden. Dies wird insbesondere bei toxikologischen Daten über bestimmte Wirkstoffe oder Produkte, die aus Umweltbestandteilen hergestellt sind oder die in irgendeiner Form in die Umwelt gelangen können, regelmässig zu bejahen sein (wenn auch der Einzelfall zu prüfen ist).

der insgesamt ständigen Praxis auch des *Compliance Committee* für die Zwecke des vorliegenden Beitrags zugrundezulegen.

⁹⁹ S.o. Rn. 33 ff.

3. Folgerungen

44. Soweit es um Umweltinformationen geht, sind die besonderen und im Vergleich zum Öffentlichkeitsgesetz weitergehenden Vorgaben zu beachten. In der Schweiz wurde die Aarhus-Konvention im **Umweltschutzgesetz**¹⁰⁰ umgesetzt, welches in **Art. 10e-10g USG** das Öffentlichkeitsprinzip für Umweltinformationen verankert. Im Einzelnen ist in unserem Zusammenhang auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- **Art. 10e Abs. 1 USG** verpflichtet die Behörde zu **aktiver Information**, wobei den Behörden hier ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Allerdings bleiben gemäss **Art. 10e Abs. 2 USG** nicht nur überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen vorbehalten, sondern das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis «bleibt in jedem Fall gewahrt». Hieraus könnte auf den ersten Blick geschlossen werden, dass eine aktive Umweltinformation in jedem Fall schon immer dann zu unterbleiben hätte, wenn diese eine Offenbarung von Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen nach sich zöge, so dass keine **Interessenabwägung** mehr im **Einzelfall** erfolgen könnte; die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und dem privaten Interesse an der Wahrung von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen wäre auf der Grundlage dieser Auslegung bereits durch den Gesetzgeber zugunsten des letzteren getroffen worden. Stellt man Art. 10e Abs. 1, 2 USG jedoch in Zusammenhang mit den Vorgaben der **Aarhus-Konvention** – die in Art. 4 Abs. 4 AK (der auch im Rahmen der aktiven Informationsfreiheit zum Zuge kommt) zwingend eine Abwägung im Einzelfall vorsieht¹⁰¹ –, so drängt sich freilich ein anderer Schluss auf: Im Zweifel ist das Umweltschutzgesetz – das ja gerade im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Aarhus-Konvention revidiert wurde – nämlich völkerrechtskonform auszulegen,¹⁰² so dass Art. 10e Abs. 2 USG so zu verstehen ist, dass dem Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis ein im Vergleich zu

¹⁰⁰ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.

¹⁰¹ S. insoweit auch *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 29.

¹⁰² Vgl. nur *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 5.

sonstigen Geheimhaltungsinteressen besonderer Stellenwert beizumessen ist, der im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist. Der Wortlaut der Bestimmung steht dem jedenfalls nicht entgegen, kann „wahren“ in diesem Zusammenhang doch auch in dem Sinn verstanden werden, dass die betreffenden Interessen nur ausnahmsweise im Falle besonders gewichtiger öffentlicher Interessen eingeschränkt werden dürfen.¹⁰³ Für diesen Ansatz spricht weiter, dass sich auch aus den Materialien nicht ergibt, dass eine Interessenabwägung in jedem Fall ausgeschlossen sein soll.¹⁰⁴ Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass ein anderer Ansatz dazu führte, dass das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis im Zuge der Anpassung des schweizerischen Rechts an die Aarhus-Konvention im Verhältnis zur Transparenz des Verwaltungshandelns im Vergleich zur vorher geltenden Rechtslage¹⁰⁵ spürbar gestärkt würde, ihm mithin eine Art „absolute“ Stellung im Verhältnis zu dem öffentlichen Anliegen der Transparenz zukäme; dies liefe der Zielsetzung der Aarhus-Konvention und damit der Vorlage als solcher zuwider, und es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber im Zuge dieser Gesetzesmodifikation eine Schwächung des Zugangs zu Umweltinformationen verwirklichen wollte.

- **Art. 10g USG** regelt die **passive Informationsfreiheit** und verweist insoweit nach der Formulierung des Zugangsrechts (Art. 10g Abs. 1 USG) für Bundesbehörden auf das BGÖ (Art. 10g Abs. 2 USG). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass Art. 4 AK ein weitgehendes **Recht auf Zugang zu Umweltinformationen** vorsieht, das ohne den Nachweis eines spezifischen Interesses ausgeübt werden kann (Art. 4 Abs. 1 AK)¹⁰⁶ und nur aufgrund bestimmter öffentlicher Interessen oder überwiegender individueller oder öffentlicher Geheimhaltungsinteressen eingeschränkt werden darf (Art. 4 Abs. 3, 4 AK), wobei diese Gründe eng auszulegen sind. Im Übrigen gilt diese

¹⁰³ Ähnliches kann für die französische und italienische Fassung angeführt werden (die die Verben „maintenir“ bzw. „protetto“ gebrauchen).

¹⁰⁴ S. die Formulierungen in der Botschaft, BBl 2012 4333 f. Soweit ersichtlich wurde diese Frage auch in den Räten nicht in diesem Sinn erörtert.

¹⁰⁵ Zu dieser *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 74 ff.

¹⁰⁶ Vgl. zum Ganzen schon *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Art. 4, Rn. 36 f.

Einschränkung auch nur so weit, wie die gewünschte Information diese Interessen betrifft; andernfalls ist zumindest ein teilweiser Zugang zu gewähren (Art. 4 Abs. 6 AK). Aufgrund des **abschliessenden Charakters der Ausnahmegründe** können sich die Vertragsparteien nicht auf weitere Ablehnungsgründe berufen. Insbesondere ist es nicht zulässig, den Schutz von Drittinteressen über das von der Konvention gewährte Mass hinaus auszudehnen.¹⁰⁷ Daher können sowohl die im BGÖ als auch in Spezialgesetzen vorgesehenen Ausnahmetatbestände nur insoweit geltend gemacht werden, wie sie auch in der Aarhus-Konvention vorgesehen sind.

Von Bedeutung ist dies z.B. bei Umweltinformationen, welche **Emissionen in die Umwelt** betreffen: Nach Art. 4 Abs. 4 lit. d AK kann die Ausnahme des **Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses nicht geltend** gemacht werden kann, soweit es um solche Daten geht.

Emissionen (in die Umwelt) sind nicht nur Emissionen von Stoffen in festem, flüssigem oder gasförmigem Zustand, sondern auch Emissionen von Schall, Licht und weiteren Energieformen.¹⁰⁸ Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 9 S. 2 AK stellt Art. 4 Abs. 4 lit. d S. 2 AK nicht auf anlagen- oder produktbezogene Emissionen ab,¹⁰⁹ so dass auch sonstige Emissionen unter die Ausnahme der Ausnahme fallen.¹¹⁰ Ausgehend von diesem eher weiten Begriff der Emissionen sind damit auch – so der EuGH unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Aarhus-Konvention (welche durch die VO 1367/2006 und die RL 2003/4 umgesetzt werden sollte, so dass die Konvention bei deren Auslegung massgeblich zu berücksichtigen sei) in zwei Urteilen¹¹¹ – Informationen über Art und Auswirkungen der Freisetzung eines Produkts (wie z.B. ein Pestizid) in die Luft, das Wasser, den Boden oder auf Pflanzen

¹⁰⁷ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Art. 4, Rn. 21.

¹⁰⁸ Z.B. in Form von Wärme oder verschiedenen Strahlungen. Vgl. zum Begriff der Emissionen auch Art. 3 Nr. 4 RL 2010/75 (IVU- bzw. IE-Richtlinie). S. zusammenfassend auch *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 32, m.w.N.

¹⁰⁹ So auch, in Bezug auf die VO 1367/2001, EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889, Rn. 56 ff., wonach Informationen, die «Emissionen in die Umwelt betreffen», nicht auf Informationen über Emissionen aus bestimmten Industrieanlagen beschränkt seien. S. noch sogleich im Text.

¹¹⁰ *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, Rn. 32.

¹¹¹ EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890; EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889.

erfasst, dies sofern dieses Freisetzen unter normalen oder realistischen Bedingungen der Anwendung des Produkts oder des Stoffes tatsächlich stattfindet oder vorhersehbar ist. Der Begriff «Informationen über Emissionen in die Umwelt» sei somit insbesondere weder von den Begriffen «Freisetzung» und «Ableitung» zu unterscheiden noch auf Emissionen aus Industrieanlagen (wie beispielsweise Fabriken oder Kraftwerke) zu begrenzen, sondern erfasse auch Emissionen aufgrund der Absprühung eines Produkts – wie eines Pflanzenschutzmittels oder Biozidprodukts – in die Luft oder seiner Anwendung auf Pflanzen, im Wasser oder auf dem Boden. Damit lehnt es der Gerichtshof (übrigens auch ausdrücklich) ab, den Begriff der «Emissionen in die Umwelt» (wie von der Kommission gefordert) eng auszulegen, sollten doch die VO 1049/2001, die VO 1367/2006 und die RL 2003/4 einen grösstmöglichen Zugang zu bei den Behörden vorhandenen Informationen garantieren, womit eine enge Auslegung gerade im Widerspruch stehe. Im Übrigen erfassten die VO 1367/2006 und die RL 2003/4 nicht nur Informationen, die einen Bezug zu tatsächlichen Emissionen haben, sondern auch Informationen in Bezug auf vorhersehbare Emissionen des fraglichen Produkts in die Umwelt, nicht hingegen Informationen über rein hypothetische Emissionen. Sodann fielen unter die Begriffe «Informationen, die Emissionen in die Umwelt betreffen/über Emissionen in die Umwelt» nicht nur Informationen über die Emissionen als solche (also Angaben über Art, Zusammensetzung, Menge, Zeitpunkt und Ort der Emissionen), sondern auch die Informationen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen nachzuprüfen, ob die Bewertung der tatsächlichen oder vorhersehbaren Emissionen, auf deren Grundlage die zuständige Behörde das fragliche Produkt oder den fraglichen Stoff zugelassen hat, und der Daten über die mehr oder weniger langfristigen Auswirkungen dieser Emissionen auf die Umwelt zutreffend ist. Daher seien insbesondere auch Informationen über die Rückstände in der Umwelt nach der Anwendung des betreffenden Produkts und Studien zur Messung bei dieser Anwendung, unabhängig davon, ob diese Daten aus Feldstudien, aus Laboruntersuchungen oder aus Translokationsstudien stammen, einbezogen.¹¹²

¹¹² EuGH, Rs. C-442/14 (Bayer CropScience), ECLI:EU:C:2016:890; EuGH, Rs. C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace), ECLI:EU:C:2016:889, Rn. 56 ff. Gleichzeitig hält der Gerichtshof – insoweit im Gegensatz zum Gericht – fest, es reiche nicht aus, dass ein hinreichend unmittelbarer Bezug zu Emissionen in die Umwelt bestehe (vgl. Rs. C-673/13 P, Rn. 77 ff.). Dies ändert aber nichts an dem weiten Emissionsbegriff und daran, dass jedenfalls bei Produkten, die in die Umwelt freigesetzt werden sollen, Informationen

V. Fazit

45. Damit kann in Bezug auf die in dieser Untersuchung im Vordergrund stehende Fragestellung folgendes festgehalten werden:

- **Daten**, die im Rahmen des **Öffentlichkeitsgesetzes bekanntgegeben** werden dürfen bzw. müssen, dürfen *a priori* auch **zwischen Bundesbehörden geteilt** werden.
- Allgemein steht den Behörden bei der **aktiven Information** ein **weiter Gestaltungsspielraum** zu, so dass sie auf der Grundlage von Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG grundsätzlich **befugt** sind, Daten, die für andere Behörden von Interesse sein können, an diese weiterzugeben.
- Allerdings haben sie eine solche Weitergabe zu unterlassen, soweit überwiegende **private oder auch öffentliche Interessen** dem **entgegenstehen**, wobei im vorliegenden Zusammenhang insbesondere das **Fabrikationsgeheimnis** von Bedeutung ist. Ob und inwieweit dieses betroffen ist, ist in jedem Einzelfall zu entscheiden.
- Soweit es um **Umweltinformationen** geht (ein weit auszulegender Begriff), sind die besonderen Vorgaben der **Aarhus-Konvention** und der nationalen Umsetzungsgesetzgebung einschlägig. Eine Weitergabe von Daten ist hier möglich, soweit abschliessend in der Aarhus-Konvention aufgeführte überwiegende **private oder öffentliche Interessen** (unter Einschluss des **Fabrikationsgeheimnisses**) dem nicht entgegenstehen, wobei dem Interesse an Transparenz im Rahmen der Verhältnismässigkeit und der Güterabwägung tendenziell ein grösseres Gewicht beizumessen ist.
- Jedenfalls soweit eine **anonymisierte Weitergabe** von Daten – die also keine Rückschlüsse auf bestimmte Produkte und damit Hersteller zulassen – in Frage steht, sind keine gewichtigen privaten Interessen ersichtlich, die gegen eine Veröffentlichung oder Weitergabe sprechen.

über Emissionen in die Umwelt regelmässig auch solche über die Produktzusammensetzung erfassen. Ebenso *Wegener*, ZUR 2017, 146 ff., insbesondere 151; ansonsten zu diesen Urteilen z.B. *Wagner*, EuZW 2017, 95 ff.; *Garçon*, EurUP 2017, 31 (41 ff.).

- Stehen Umweltinformationen, welche **Emissionen in die Umwelt** betreffen, zur Debatte, kann die Ausnahme des **Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses nicht geltend** gemacht werden (Art. 4 Abs. 4 lit. d AK), so dass einem Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu solchen Informationen entsprochen werden muss und dementsprechend auch eine Weitergabe an andere Behörden zulässig ist.

§ 3 Datenbekanntgabe im Rahmen der informationellen Amtshilfe

46. Die Weitergabe von (Sach-) Daten zwischen verschiedenen Bundesbehörden und -organen bildet grundsätzlich einen Teil der **Amtshilfe**. Diese kann einerseits auf allgemeinen Regelungen bzw. Vorschriften beruhen, andererseits aber auch spezifisch in sektoriellen Gesetzen vorgesehen sein. Vor diesem Hintergrund sollen nachfolgend zunächst die diesbezüglichen allgemeinen Grundsätze skizziert werden (I.), bevor auf die im vorliegenden Rahmen besonders interessierende Spezialgesetzgebung eingegangen (II.) wird.

Neben der Erhöhung der **Produktivität und Effektivität der Verwaltung** liegt eine Datenweitergabe im Rahmen der Amtshilfe häufig auch im **Interesse der Betroffenen**: Durch die Weitergabe der Daten wird vermieden, dass dieselben Angaben mehrfach und wiederholt gegenüber verschiedenen Bundesbehörden bekanntgegeben werden müssen. Aus diesen Gründen muss eine Weitergabe von Daten beziehungsweise die Beschaffung der Daten durch Bundesbehörden also unter bestimmten Voraussetzungen **grundsätzlich möglich** sein.¹¹³

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass auch für die Weitergabe von (Sach-) Daten im Rahmen der Amtshilfe aufgrund des Rechtsstaatsprinzips eine **gesetzliche Grundlage** notwendig ist. Denn der in Art. 5 Abs. 1 BV formulierte Vorbehalt des Gesetzes bzw. Grundsatz der Gesetzmässigkeit bezieht sich auf das gesamte staatliche Handeln, so dass nicht nur Eingriffe in die Rechtssphäre des Einzelnen (etwa aufgrund von Grundrechtseingriffen, wobei hier Art. 36 Abs. 1 BV nochmals die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage erwähnt), sondern auch sonstige staatliche Handlungen, unter Einschluss positiver Leistungen, eine gesetzliche Grundlage haben müssen.¹¹⁴ Allerdings **variieren die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit** der gesetzlichen Grundlage durchaus, je nach Bedeutung sowie Sachbereich bzw. Art des staatlichen Handelns.¹¹⁵ Insbesondere im Bereich der informationellen Amtshilfe kann daher auch eine eher allgemein formulierte gesetzliche Grundlage ausreichend

¹¹³ In diesem Sinn auch *Waldmann/Bickel*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 12, Rn. 72.

¹¹⁴ Die umfassende Bedeutung des Gesetzmässigkeitsprinzips betonend etwa BGE 103 Ia 369 E. 5; 131 II 562 E. 3.1; 128 I 113 E. 6.4.2.

¹¹⁵ Vgl. zum Ganzen, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 39 ff.

sein, wobei darauf hinzuweisen ist, dass selbstverständlich jeweils auch möglicherweise betroffene Grundrechte zu beachten sind und staatliches Handeln ganz allgemein auch den Vorrang des Gesetzes zu beachten hat, so dass ggf. bestehende gesetzliche Einschränkungen einer Datenweitergabe entgegenstehen können.¹¹⁶

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang aber auch daran, dass im Falle der **Zulässigkeit der aktiven Information** der Öffentlichkeit sowie des Bestehens eines Anspruchs Einzelner auf Zugang zu bei der Behörde vorhandenen Informationen bzw. Dokumente (**passive Informationspflicht**) auch eine Weitergabe der betreffenden Dokumente an andere Behörden zulässig sein muss: Insofern stellen die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen eine **«mittelbare gesetzliche Grundlage»** für die Übermittlung von Daten zwischen (Bundes-) Behörden dar, deren Reichweite allerdings wegen der Ausnahmebestimmungen jedenfalls bei der passiven Information nur im Einzelfall bestimmt werden kann, so dass sie **keine gesetzliche Grundlage** für eine **«generalisierte» Datenweitergabe ohne Einzelfallprüfung** bilden können.

I. Allgemeine Grundsätze

47. Der **Begriff der Amtshilfe** hat keinen klar definierten Inhalt. Generell wird darunter die gegenseitige Unterstützung von Verwaltungseinheiten bei deren gesetzlicher Aufgabenerfüllung verstanden.¹¹⁷ Diese Verwaltungseinheiten können dem gleichen oder auch verschiedenen Gemeinwesen angehören, sofern sie nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen.¹¹⁸

48. Die **Abgrenzung zwischen Amts- und Rechtshilfe** ist nicht vollständig geklärt¹¹⁹ und wirft immer wieder Fragen auf. Grundsätzlich zeichnet sich die Amtshilfe dadurch aus, dass sie Hilfeleistungen zwischen Verwaltungsbehörden im Zusammenhang mit verwaltungsinternen Verfahren oder

¹¹⁶ Vgl. ausführlich zur Thematik der notwendigen Rechtsgrundlage im Bereich der Amtshilfe, *Poltier*, in: *L'entraide administrative*, 61 (77 ff.).

¹¹⁷ *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (175).

¹¹⁸ Vgl. *Bellanger*, in: *L'entraide administrative*, 9 (12 ff.); *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (175); *Kölz u. a.*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Rn. 2039; *Jaag/Häggi Furrer*, in: *Waldmann/Weissenberger*, *VwVG*, Art. 43, Rn. 9.

¹¹⁹ BGE 137 II 128 E. 2.3.1.

ausserhalb eines Verwaltungsverfahrens betrifft.¹²⁰ Die Rechtshilfe hingegen bezieht sich auf prozessrechtlich geregelte, (i.d.R.) gerichtliche Verfahren.¹²¹ Während die Massnahmen der Rechtshilfe stets prozessbezogen sind, können Massnahmen der Amtshilfe über die Unterstützung von Verwaltungsverfahren hinaus auch die Aushilfe mit Räumlichkeiten, Personal oder Material sowie die Übermittlung von nicht personenbezogenen Informationen umfassen.¹²² Rechtliche Fragen wirft aber insbesondere die sog. **informationelle Amtshilfe** auf, d.h. die Unterstützung durch Bekanntgabe von Daten (sowohl Sach- als auch Personendaten).¹²³ Die nachfolgenden allgemeinen Ausführungen beziehen sich angesichts der Fragestellung der Untersuchung in erster Linie auf die informationelle Amtshilfe durch die Übermittlung von Sachdaten.

49. Die Amtshilfe ist nicht nur von der Rechtshilfe, sondern auch von **anderen Zusammenarbeitsformen der Behörden** abzugrenzen. Insbesondere ist hier an die Koordination zu denken, welche dann nötig wird, wenn verschiedene Behörden zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit sachlich je teilweise zuständig sind.¹²⁴ Zu erwähnen sind weiter auch Anzeigepflichten, Mitwirkungspflichten, Auslagerung (*outsourcing*) von gewissen Dienstleistungen an andere staatliche oder private Stellen sowie weitere freiwillige (inner- bzw. interkantonale) Kooperationsformen in Bereichen wie etwa dem öffentlichen Verkehr, der Kehrichtbeseitigung oder der Wasserversorgung.¹²⁵ Ebenfalls nicht unter die Amtshilfe fällt die informelle Zusammenarbeit. Diese findet ausserhalb jeglichen Verfahrens statt und hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung Privater.¹²⁶

¹²⁰ *Kiener u. a.*, Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1146.

¹²¹ *Bellanger*, in: *L'entraide administrative*, 9; *Kiener u. a.*, Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1146; *Kölz u. a.*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Rn. 2039.

¹²² Vgl. *Kiener u. a.*, Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1146.

¹²³ *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (175).

¹²⁴ *Waldmann/Kraemer*, in: *Waldmann/Belser/Epiney*, BK-BV, Art. 44, Rn. 26; *Tanquerel*, *Manuel de droit administratif*, Rn. 643.

¹²⁵ *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (182).

¹²⁶ *Breitenmoser*, in: *Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser*, *Ausländerrecht*, 1181 ff. (Rn. 23.31).

50. Unterschieden werden kann zwischen der Amtshilfe **auf Ersuchen** hin (wobei die Hilfeleistung, je nach rechtlicher Ausgestaltung, entweder im Ermessen der ersuchten Behörde liegen oder obligatorisch sein kann), der gesetzlichen Verpflichtung einer Behörde, andere Behörden unaufgefordert zu informieren (die sogenannte **spontane** Amtshilfe), und der Amtshilfe in der Form des sog. **automatischen** Informationsaustauschs.¹²⁷

51. Eine **Pflicht zur Leistung von Amtshilfe** ergibt sich im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen untereinander aus Art. 44 Abs. 2 S. 2 BV^{128, 129}. Zwischen Behörden des gleichen Gemeinwesens, also etwa unter Bundesbehörden, ergibt sich die Pflicht zur Amtshilfe bereits aus dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung.¹³⁰ Auf Bundesebene gilt zudem **Art. 14 RVOV**¹³¹: Dieser verpflichtet die Verwaltungseinheiten des Bundes zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen Unterstützung und Information (Art. 14 Abs. 1 RVOV). Gemäss Art. 14 Abs. 3 RVOV sind die Verwaltungseinheiten des Bundes gehalten, anderen Verwaltungseinheiten diejenigen Auskünfte zu erteilen, welche für deren gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Damit besteht für den **Grundsatz der Amtshilfe** eine ausreichende **allgemeine gesetzliche Grundlage**.

52. Diese reicht aber nur dann aus, wenn keine rechtlich geschützten Interessen betroffen sind, so dass diese allgemeinen Pflichten zur gegenseitigen Amtshilfe nur dann zum Zuge kommen, soweit ihnen **keine anderen rechtlich geschützten Interessen** entgegenstehen.¹³² Sobald die Amtshilfe Drittinteressen berührt und damit Auswirkungen auf die Rechtsstellung Privater

¹²⁷ *Kölz u. a.*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Rn. 2048; *Poltier*, in: *L'entraide administrative*, 61 (73); *Opel*, *StR* 2016, 380.

¹²⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

¹²⁹ Diese Pflicht wird in der Lehre teilweise als rein allgemeiner resp. programmatischer Natur bezeichnet: *Waldmann/Kraemer*, in: *Waldmann/Belser/Epiney*, BK-BV, Art. 44, Rn. 44; *Wermelinger*, *ZBl* 2004, 173 (183).

¹³⁰ *Kiener u. a.*, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Rn. 1151; *Häner*, in: *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, 1165 (Rn. 28.34); *Tanquerel*, *Manuel de droit administratif*, Rn. 644; *Häfelein/Müller/Uhlmann*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Rn. 1784.

¹³¹ *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung* vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

¹³² Vgl. *Schweizer*, in: *Ehrenzeller u.a.*, SG-BV, Art. 44, Rn. 32; *Poltier*, in: *L'entraide administrative*, 61 (76).

hat, benötigt sie eine ausdrückliche bzw. **spezifische gesetzliche Grundlage**.¹³³ Für Amtshilfeleistungen, welche die Grundrechte Privater tangieren, ergibt sich dies bereits aus Art. 36 Abs. 1 BV, ansonsten und generell auch aus Art. 5 Abs. 1 BV. Werden Personendaten übermittelt, ist Art. 13 Abs. 2 BV einschlägig;¹³⁴ zudem sind, bei Handlungen von Bundesorganen, zusätzlich die Vorschriften des Datenschutzgesetzes, namentlich Art. 19 DSG, zu beachten. Weitere tangierte Grundrechte, insbesondere auch bei der Übermittlung von Sachdaten, können beispielsweise die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) oder die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sein.

53. Sofern die Weitergabe von Informationen an andere Behörden mit einer spezifischen, formellgesetzlich geschützten Geheimhaltungspflicht kollidieren könnte, benötigt sie zudem zwingend eine **Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn**.¹³⁵ Ob der konkrete Eingriff in die Geheimhaltungsinteressen stets in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen ist oder ob er durch eine Delegationsnorm im Bundesgesetz an den Verordnungsgeber übertragen werden kann, ist bislang nicht geklärt.¹³⁶

54. Geheimhaltungspflichten sind u.a. das Amtsgeheimnis (Art. 320 StGB), das Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB), das Steuergeheimnis (Art. 110 DBG¹³⁷) sowie das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis (Art. 162 StGB).¹³⁸ Zudem verbietet das Bundespersonalrecht den öffentlichen Angestellten, Angelegenheiten offenzulegen, die ihrer Natur nach oder aufgrund von Rechtsvorschriften oder Weisungen geheim zu halten sind (Art. 22

¹³³ *Kiener u. a.*, Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1152; *Blöchlinger*, Amtsgeheimnis und Behördenkooperation, 42; *Waldmann/Kraemer*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 44, Rn. 28; *Kölz u. a.*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Rn. 2050 f.; *Bellanger*, in: *L'entraide administrative*, 9 (18 f.); *Breitenmoser*, in: *Ausländerrecht*, 1181 ff. (Rn. 23.87).

¹³⁴ *Schweizer*, in: *Ehrenzeller u.a.*, SG-BV, Art. 44, Rn. 33; s. auch *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (183 f.).

¹³⁵ *Kiener u. a.*, Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1160.

¹³⁶ Vgl. *Müller/Uhlmann*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Rn. 414, m.w.N. Das Bundesgericht liess diese Frage offen, vgl. BGE 133 II 331, 347 f.

¹³⁷ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11.

¹³⁸ Vgl. *Jaag/Häggi Furrer*, in: Waldmann/Weissenberger, VwVG, Art. 43, Rn. 18.

BPG¹³⁹ i.V.m. Art. 94 BPV¹⁴⁰). In der gleichen Logik stellen solche Geheimhaltungspflichten auch eine Grenze des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Informationen dar, nimmt doch das BGÖ¹⁴¹ Informationen, die von einem Bundesgesetz als geheim bezeichnet werden (Art. 4 lit. a BGÖ) sowie Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse (Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ) vom Öffentlichkeitsanspruch aus.¹⁴² Umgekehrt liegt keine Geheimnisverletzung vor, wenn das Gesetz die Weitergabe bestimmter Informationen erlaubt (vgl. Art. 14 StGB). In praktischer Hinsicht bedeutet dies auch, dass eine Behörde einer anderen Behörde jedenfalls diejenigen Informationen übermitteln darf, die sie auf Anfrage auch Privaten hätte bekannt geben dürfen.¹⁴³ Das Amtsgeheimnis kann zudem mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde aufgehoben werden (Art. 320 Abs. 2 StGB).¹⁴⁴

Spezialgesetzliche Grundlagen für die Amtshilfe finden sich etwa in Art. 111 f. DBG, Art. 32 ATSG, Art. 43 VwVG, Art. 41 KG, Art. 194 ff. ZPO, Art. 43 ff. StPO, Art. 30 VStrR, Art. 38 ff. Art. 71 Abs. 2 StHG, Art. 8a BGBM, Art. 29 und 29a GwG oder Art. 38 ff. FINMAG.

55. Selbst bei Bestehen einer gesetzlichen Grundlage erfolgt jedoch in der Regel kein «mechanischer Amtshilfeautomatismus».¹⁴⁵ Namentlich muss auch im **Einzelfall** geprüft werden, ob die Amtshilfeleistung im **öffentlichen Interesse** liegt und **verhältnismässig** ist (Art. 5 Abs. 2 BV, Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Eine Abwägung der Interessen erfolgt grundsätzlich nur bei der freiwilligen Amtshilfe oder wenn es die Amtshilfenorm ausdrücklich fordert. Findet eine Norm Anwendung, die zur Amtshilfe verpflichtet, darf ausserhalb eines entsprechenden gesetzlichen Auftrages keine Interessenabwägung mehr stattfinden, denn diese wurde vom Gesetzgeber abschliessend

¹³⁹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), SR 152.3.

¹⁴⁰ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3.

¹⁴¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), SR 152.3.

¹⁴² S. insoweit schon oben Rn. 16 ff.

¹⁴³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 1787. S. auch schon oben Rn. 9 ff.

¹⁴⁴ Kiener u. a., Öffentliches Verfahrensrecht, Rn. 1160.

¹⁴⁵ Wermelinger, ZBl 2004, 173 (204).

vorgenommen. Hingegen muss das angefragte Organ selbst bei der zwingenden Amtshilfe den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.¹⁴⁶ Aus dem Legalitäts- und dem Verhältnismässigkeitsprinzip wird im Bereich der Amtshilfe das **Spezialitätsprinzip** abgeleitet, laut dem die Informationen nur zu den Zwecken verwendet werden dürfen, derentwegen sie übermittelt wurden.¹⁴⁷ Schliesslich sind sogenannte «**Fishing Expeditions**» nicht nur im internationalen Bereich, sondern auch im Binnenverhältnis verboten.¹⁴⁸

56. In der **Regel** wird Amtshilfe auf **Anfrage** gewährt. Lehnt die angefragte Behörde es ab, Amtshilfe zu leisten, könnte sich die Frage nach einem Rechtsmittel stellen. Ein solches ist bei Streitigkeiten zwischen Organen desselben Gemeinwesens grundsätzlich nicht eröffnet. Vielmehr werden Meinungsverschiedenheiten zwischen Einheiten desselben Gemeinwesens durch die übergeordneten Aufsichtsbehörden (und nicht auf dem Weg der Verwaltungsrechtspflege) beigelegt.¹⁴⁹ Ausnahmen bestehen lediglich dort, wo das Spezialgesetz andere Instanzen mit der Beilegung von Meinungsverschiedenheiten in der innerstaatlichen Amtshilfe betrauen.¹⁵⁰

57. Im **Ergebnis** kann somit zusammenfassend festgehalten werden, dass für eine «allgemeine» Weitergabe von Daten mit «Drittbezug» grundsätzlich (und insbesondere, soweit Grundrechte betroffen sind) eine **spezifische gesetzliche Grundlage** notwendig ist. Soweit die Datenweitergabe mit gesetzlichen Geheimhaltungspflichten kollidiert, muss diese Grundlage zudem in einem Gesetz im formellen Sinne verankert sein, wobei es nach heutiger Lehre und Rechtsprechung ungeklärt ist, ob eine Delegationsnorm an den Verordnungsgeber ausreicht. Sind keine Drittinteressen betroffen, ist ein Datenaustausch immer möglich und gestützt auf die **allgemeine Pflicht zur**

¹⁴⁶ *Wermelinger*, ZBl 2004, 173 (200).

¹⁴⁷ *Kölz u. a.*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Rn. 2052; *Jaag/Häggi Furrer*, in: *Waldmann/Weissenberger, VwVG, Art. 43, Rn. 14*; *Gächter/Egli*, in: *Auer u.a., VwVG, Art. 44, Rn. 10*. Vgl. auch BGer, Urteil 2C_84/2012 vom 15.12.2012, E. 5.2.1; BGE 134 II 318 E. 6.1.

¹⁴⁸ BGE 134 II 318, E. 6.1; 142 II 161 E. 2.1.1 S. 165 f. m.H.; *Kölz u. a.*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Rn. 2087; *Häner*, in: *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, 1165 (Rn. 28.33 ff.).

¹⁴⁹ Vgl. BGE 127 II 32 E. 2 f.; *Kiener u. a.*, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Rn. 1174.

¹⁵⁰ Art. 36a VGG; dazu näher *Kiener u. a.*, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Rn. 1175.

Leistung von Amtshilfe sogar geboten, sofern der Austausch im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

II. Zur Regelung der Amtshilfe in ausgewählten Rechtsbereichen

58. Die Erörterung der allgemeinen Grundsätze hat auch deutlich gemacht, dass die Frage, ob in einer konkreten Situation Amtshilfe zu leisten ist oder nicht, unter Berücksichtigung einerseits der betroffenen Drittinteressen und andererseits unter Beachtung allenfalls bestehender spezialgesetzlicher Regelungen zu beantworten ist. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden ausgewählte Rechtsbereiche unter diesem Gesichtspunkt untersucht werden. Entsprechend der Fokussierung der vorliegenden Untersuchungen werden dabei um das **Heilmittel-, Chemikalien- und Lebensmittelrecht** näher betrachtet. Der Akzent liegt auf den in diesen Bereichen gesetzlich vorgesehenen **Möglichkeiten und Grenzen der Weitergabe von Daten zwischen Bundesbehörden.**

Das **Tierschutzrecht** enthält keine Vorschriften zur Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden im Sinne der hier interessierenden Fragestellung; allerdings finden sich gewisse Regelungen zur Datenbekanntgabe zwischen der Anmeldestelle und den Anmelderrinnen zwecks Vermeidung belastender Tierversuche. Diese Regelungen werden im Zusammenhang mit dem Chemikalienrecht näher untersucht.¹⁵¹

1. Heilmittelrecht

59. Wer ein Gesuch um Zulassung eines Arzneimittels unterbreitet, muss dabei auch die Ergebnisse der pharmakologischen, toxikologischen und klinischen Prüfungen einreichen (Art. 11 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 HMG). Somit gelangen toxikologische Daten über Heilmittel, die auch für andere Bundesbehörden von Interesse für die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags sein könnten, in den Besitz des Schweizer Heilmittelinstituts (*swissmedic*). Gleichzeitig können die Gesuchstellenden an den Informationen, die sie von Gesetzes

¹⁵¹ S.u. Rn. 85 ff.

wegen einreichen müssen, ein Geheimhaltungsinteresse haben. Das **Heilmittelgesetz**¹⁵² enthält deshalb in den Art. 62 und 63 Bestimmungen zur Vertraulichkeit von Daten sowie zur Datenweitergabe zwischen Behörden. Diese werden im Folgenden näher betrachtet.

a. Vertraulichkeit von Daten

60. Art. 62 HMG regelt die **Vertraulichkeit von Daten**, die aufgrund des HMG gesammelt wurden. Besteht an der Geheimhaltung dieser Daten ein **«überwiegendes schutzwürdiges Interesse»**, sind diese von der zuständigen Behörde gemäss Art. 62 Abs. 1 HMG vertraulich zu behandeln. Zweck dieser Regelung ist es, den Vertrauensschutz zwischen den Vollzugsbehörden und den «Geheimnisherren», d.h. insbesondere den Herstellern, zu stärken.¹⁵³ Der Hintergrund der Regelung des Art. 62 Abs. 1 HMG ist es nämlich, dass sich die Heilmittelbehörden in erheblichem Umfang mit Tatsachen befassen, «an denen der Geheimnisher (z.B. der Hersteller) ein schutzwürdiges Interesse hat und die er nur unter der Voraussetzung anvertraut, dass sie nicht veröffentlicht werden»¹⁵⁴. Die darüber hinausgehende *ratio legis* des Art. 62 Abs. 1 HMG ist es, den Datenaustausch zwischen den am Vollzug des HMG beteiligten Behörden nicht nur zu erleichtern,¹⁵⁵ sondern überhaupt erst zu ermöglichen. Aus der Regelung ergibt sich nämlich im Umkehrschluss, dass Daten, an deren Geheimhaltung keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen im Sinne des Art. 62 Abs. 1 HMG bestehen, von den entsprechenden Behörden durchaus veröffentlicht und bekannt gegeben werden dürfen, dies jedenfalls sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.¹⁵⁶

61. Aufgeworfen wird damit die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein **«überwiegendes schutzwürdiges Interesse»** an der Geheimhaltung von

¹⁵² Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000 (Heilmittelgesetz, HMG), SR 812.21.

¹⁵³ Vgl. (mit Bezug zum wortgleichen Art. 61 Abs. 1 HMG a.F.) *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3543.

¹⁵⁴ Vgl. (mit Bezug zum wortgleichen Art. 61 Abs. 1 HMG a.F.) *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3543.

¹⁵⁵ So *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 1.

¹⁵⁶ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 1.

Daten im Sinn des Art. 62 Abs. 1 HMG besteht bzw. bestehen kann. Auszugehen ist dabei davon, dass für Herstellerfirmen ein solches «überwiegendes schutzwürdiges Interesse» an der Geheimhaltung insbesondere an solchen Daten gegeben ist, welche **Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse** enthalten.¹⁵⁷ Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen haftet jedenfalls bereits ihrer Natur nach eine «Geheimsphäre»¹⁵⁸ an, aufgrund welcher von schützenswerten Geheimhaltungsinteressen auszugehen ist. Ob eine bestimmte Information ein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis darstellt, wird vom Institut (*swissmedic*) gestützt auf die Darlegung der Gesuchstellerin geprüft.¹⁵⁹ Anders als in einigen hier untersuchten Rechtsgrundlagen aus dem Bereich des Chemikalienrechts¹⁶⁰ existiert im Heilmittelrecht aber keine Legaldefinition der Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse.

Zurückzugreifen ist insoweit auf die diesbezüglichen allgemeinen Grundsätze:¹⁶¹ So fallen unter das Geschäftsgeheimnis sämtliche Kenntnisse aus dem kaufmännischen bzw. betriebswirtschaftlichen Bereich eines Unternehmens (wie z.B. die Anzahl produzierter Einheiten eines Produkts, gewährte Rabatte, Produktionspläne oder Geschäftszahlen), und das Fabrikationsgeheimnis betrifft jegliche Kenntnisse oder Fähigkeiten für technisches Handeln bzw. die Herstellung (wie z.B. Herstellungsverfahren oder Zusammensetzung von Produkten). Es muss sich um ein «Geheimnis» handeln, so dass die entsprechenden Informationen weder allgemein zugänglich noch offenkundig sein dürfen, und an der Geheimhaltung muss ein berechtigtes (wirtschaftliches) Interesse bestehen.¹⁶² Massgeblich ist die Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Information. Prinzipiell kann sich das Geheimhaltungsinteresse nur auf einzelne Tatsachen beziehen. Dokumente können nur in Ausnahmefällen integral zu Geschäftsgeheimnissen erklärt werden.¹⁶³

¹⁵⁷ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 12.

¹⁵⁸ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 14.

¹⁵⁹ Vgl. Art. 68 Abs. 2 VAM, zum Verfahren und zur Prüfung siehe *swissmedic*, Wegleitung SwissPAR HMV 4, Stand vom 19.08.2019, Ziff. 5.2.3.

¹⁶⁰ S. hierzu unten Rn. 71 ff.

¹⁶¹ S. insoweit auch schon, im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip, oben Rn. 22 f.

¹⁶² Vgl. zum Ganzen, m.w.N. *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 32 ff.; *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information, Rn. 73 ff.

¹⁶³ Vgl. *swissmedic*, Wegleitung SwissPAR HMV 4, Stand vom 19.08.2019, Ziff. 5.2.3.

62. Wie sich aus Art. 62 Abs. 2 HMG (wonach der Bundesrat festlegen kann, welche Daten «veröffentlicht» werden) sowie dem Zusammenhang mit Art. 63 HMG (der die Bekanntgabe von Daten unter Behörden in der Schweiz betrifft) ergibt, geht es beim Schutz der Vertraulichkeit gemäss Art. 62 Abs. 1 HMG darum, ob und welche Daten **veröffentlicht** – also einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht – werden dürfen. Eine andere Frage ist diejenige, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Datenweitergabe an andere (Bundes-) Behörden erfolgen darf (was Gegenstand des Art. 63 HMG ist). M.a.W. zieht der Umstand, dass ein bestimmtes Datum gemäss Art. 62 Abs. 1 HMG als vertraulich zu behandeln ist, nicht zwingend den Schluss nach sich, dass es auch nicht an andere Behörden weitergegeben werden darf.¹⁶⁴ Diese Systematik ist auch insofern überzeugend, als die anderen Behörden auch der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses (vgl. Art. 22 BPG) unterliegen.

Vieles – insbesondere auch die Einheit der Rechtsordnung – dürfte im Übrigen dafür sprechen, dass bei der Frage nach der Vertraulichkeit gemäss Art. 62 Abs. 1 HMG im Ergebnis ähnliche Grundsätze wie bei der Anwendung der Ausnahmen des Art. 7 BGÖ¹⁶⁵ zur Anwendung kommen.

b. Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden

63. Art. 63 HMG regelt die **Bekanntgabe von Daten unter Vollzugsbehörden** in der Schweiz. Dabei sieht diese Bestimmung eine abgestufte Regelung mit **drei unterschiedlichen Adressatenkreisen** vor, nämlich «die für den Vollzug [des HMG] zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone» (Abs. 1), «weitere Behörden oder Organisationen», sofern die Weitergabe für den Vollzug des HMG erforderlich ist (Abs. 2) und schliesslich auch weitere Bundesbehörden, sofern die Bekanntgabe für den Vollzug von anderen Gesetzen aus dem Gesundheitsrecht erforderlich ist (Abs. 3). Die Anforderungen an die Datenbekanntgabe unterscheiden sich dabei je nach Adressatenkreis.

64. Den «engsten» Kreis bilden die für den **Vollzug des HMG zuständigen Stellen** des Bundes und der Kantone. Soweit es für den Vollzug des

¹⁶⁴ S. auch noch unten Rn. 64.

¹⁶⁵ S. insoweit oben Rn. 20 ff.

Heilmittelgesetzes erforderlich ist, haben diese für eine gegenseitige Datenbekanntgabe zu sorgen (Art. 63 Abs. 1 HMG). Im Einzelnen können diesbezüglich folgende Aspekte präzisiert werden:

- Für den **«Vollzug des HMG «zuständig»** und damit gemäss Art. 63 HMG zur gegenseitigen Bekanntgabe von Daten berechtigt und verpflichtet¹⁶⁶ sind auf Bundesebene, gemäss Art. 82 Abs. 1 S. 1 HMG, der Bundesrat und das Schweizerische Heilmittelinstitut (*swissmedic*), soweit der Bund gemäss HMG für den Vollzug zuständig ist. Dabei kann der Bundesrat einzelne (Vollzugs-) Aufgaben an andere Behörden delegieren. Als für den Vollzug des HMG zuständige Behörden sind auf dieser Grundlage insbesondere das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), das Schweizerische Heilmittelinstitut (*swissmedic*) und die Zollbehörden zu verstehen.¹⁶⁷
- Gemäss Art. 63 Abs. 1 HMG muss die Bekanntgabe der Daten für den Vollzug des HMG **«erforderlich»** sein, so dass die Behörde zur Erfüllung ihrer jeweiligen Vollzugsaufgaben auf die Daten **«tatsächlich angewiesen»** sein muss.¹⁶⁸
- Dem Wortlaut des Art. 63 Abs. 1 HMG entsprechend **«sorgen»** die zuständigen Behörden für eine Weitergabe der Daten. Eine Datenweitergabe bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen sowie unter Ausübung eines eigenen Ermessenspielraums der Behörde ist damit nicht nur gestattet, sondern die Formulierung des Art. 63 Abs. 1 HMG legt vielmehr den Schluss nahe, dass die Behörden bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 63 Abs. 1 HMG zu einer Datenbekanntgabe **verpflichtet** sind, wobei diese grundsätzlich auch **spontan** zu erfolgen hat (sowie erst recht auf Anfrage). Diese weitgehende Verpflichtungswirkung wird durch einen Blick auf Ziel und Zweck der Bestimmung gestützt, kann doch nur auf diese Weise sichergestellt werden, dass die für den Vollzug des HMG zuständigen Behörden auch auf die hierfür notwendigen Informationen zurückgreifen können.

¹⁶⁶ Es ist davon auszugehen, dass Art. 63 Abs. 1 HMG zu einer Datenbekanntgabe verpflichtet, vgl. sogleich im Text.

¹⁶⁷ Vgl. (mit Bezug zum wortgleichen Art. 62 Abs. 1 HMG a.F.) *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3544.

¹⁶⁸ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 63, Rn. 4.

- Anders als Art. 62a und 62b HMG, welche die Bearbeitung von Personendaten zum Gegenstand haben, bezieht sich Art. 63 HMG sowohl auf **Personen- als auch auf Sachdaten**. So werden Auskünfte erfasst, «die eine Behörde der anderen Behörde beispielsweise aufgrund von intern erarbeiteten Akten übermittelt»¹⁶⁹. Im Bereich des Heilmittelrechts entspricht die *ratio legis* eines solchen Datenaustausches dem Sinn und Zweck der Heilmittelgesetzgebung selbst, nämlich der Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier.¹⁷⁰
- Während die Weitergabe von «nicht vertraulichen» Daten i.S. der obigen Ausführungen¹⁷¹ unproblematisch ist, stellt sich die Frage, ob die Geheimhaltungspflicht von Art. 62 Abs. 1 HMG auch eine Datenweitergabe zwischen Vollzugsbehörden gemäss Art. 63 HMG hemmt. Der Wortlaut schweigt zu dieser Frage; eine entstehungsgeschichtliche Auslegung dieser Bestimmung ergibt allerdings, dass auch die nach Art. 62 Abs. 1 HMG **vertraulich zu behandelnden Daten** weitergegeben werden sollen, soweit es der Vollzug des HMG erfordert.¹⁷²

65. Den zweiten Kreis bilden gemäss Art. 63 Abs. 2 HMG **weitere Behörden oder Organisationen**, wenn die Weitergabe von Daten (wobei auch hier sowohl Personen- als auch Sachdaten erfasst sind) für den Vollzug des HMG «erforderlich ist». Art. 63 Abs. 2 HMG bildet aber keine selbständige Rechtsgrundlage für eine Datenbekanntgabe an diesen Adressatenkreis; vielmehr stellt diese Bestimmung lediglich eine **Delegationsnorm** dar, welche es dem Bundesrat erlaubt, die zulässige Datenbekanntgabe auf dem Verordnungsweg zu regeln. Dabei sind dieser Bestimmung folgende Voraussetzungen zu entnehmen:

- In Abgrenzung zu Art. 63 Abs. 1 HMG sind unter «weitere[n] Behörden» solche zu verstehen, die gerade **nicht direkt am Vollzug des HMG beteiligt** sind. Hierunter können beispielsweise das Bundesamt für Statistik, das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, das

¹⁶⁹ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 63, Rn. 5; mit Bezug zum wortgleichen Art. 62 Abs. 1 HMG a.F. *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3544.

¹⁷⁰ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 63, Rn. 1.

¹⁷¹ Rn. 60 ff.

¹⁷² Vgl. mit Bezug zum wortgleichen Art. 61 Abs. 1 HMG a.F. *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3544. S. auch schon oben Rn. 62.

Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum oder das Bundesamt für Sport (z.B. wenn es um illegale Importe von Dopingmitteln geht) fallen.¹⁷³

- Auch im Rahmen des Art. 63 Abs. 2 HMG muss die Datenweitergabe **für den Vollzug des HMG erforderlich** sein, was ebenfalls (wie bei Art. 63 Abs. 1 HMG) in dem Sinn zu verstehen ist, dass die Behörde zur Erfüllung ihrer jeweiligen Vollzugsaufgaben auf die Daten «**tatsächlich angewiesen**» sein muss.¹⁷⁴
- Allerdings unterscheidet sich die Terminologie hinsichtlich der Zulässigkeit der Datenweitergabe von derjenigen des Art. 63 Abs. 1 HMG: Nach Art. 63 Abs. 2 HMG kann vorgesehen werden, dass Daten unter den genannten Voraussetzungen weitergegeben werden «dürfen». Damit wird die Frage aufgeworfen, ob der Bundesrat zumindest unter bestimmten Voraussetzungen auch eine **Pflicht zur Weitergabe** vorsehen kann. Vieles (insbesondere das Ziel der Vorschrift, den Vollzug des HMG sicherzustellen) spricht für die Bejahung dieser Frage, zumal sich auch im Fall der Einräumung eines Ermessensspielraums das Ermessen auf Null reduzieren kann, wenn überwiegende (öffentliche) Interessen für eine Bekanntgabe sprechen. Jedenfalls kann eine Weitergabe von Daten auch dann vorgesehen werden, wenn sie gemäss Art. 62 Abs. 1 HMG **vertraulich** zu behandeln sind.¹⁷⁵

Soweit ersichtlich, hat der Bundesrat seine Regelungskompetenz in diesem Bereich (noch) nicht wahrgenommen; eine Verordnungsbestimmung, welche die Datenweitergabe zwecks Vollzugs des HMG an «weitere Behörden» erlaubt, **existiert derzeit nicht**.

66. Abschliessend ist der erst am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Art. 63 Abs. 3 HMG zu nennen, welcher einen dritten Adressatenkreis eröffnet. Darin ist vorgesehen, dass es dem **Institut** (*swissmedic*) vom Bundesrat gestattet werden kann, weiteren Bundesbehörden Daten bekanntzugeben, «wenn

¹⁷³ Vgl. mit Bezug zum wortgleichen Art. 62 Abs. 2 HMG: a.F. *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3544.

¹⁷⁴ S.o. Rn. 64.

¹⁷⁵ S. schon oben Rn. 62.

dies für den Vollzug von Bundesgesetzen im Bereich der Gesundheit erforderlich ist». Deutlich werden damit die Voraussetzungen für eine solche **Delegation** durch den Bundesrat:

- Art. 63 Abs. 3 HMG kann zum Zuge kommen, wenn es um den Vollzug von **Bundesgesetzen im Bereich Gesundheit** geht. Somit wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Bundesrat eine Bekanntgabe von Daten an Bundesbehörden vorsehen kann, die gerade nicht mit dem Vollzug des HMG betraut sind.¹⁷⁶ Die Zulässigkeit der Weitergabe von Daten wird folglich, anders als unter Art. 63 Abs. 1 und 2 HMG, nicht an den Vollzug des HMG geknüpft, sondern an den **Vollzug (irgend-)eines Bundesgesetzes im Bereich der Gesundheitsgesetzgebung**.

Der Gesetzgeber hat damit insbesondere das Betäubungsmittelgesetz¹⁷⁷, das Epidemiengesetz¹⁷⁸, das Krankenversicherungsgesetz¹⁷⁹ und das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport¹⁸⁰ avisiert; denkbar sind aber auch alle anderen Bundesgesetze im Bereich des Gesundheitsrechts (ein *a priori* denkbar weiter Begriff, da zahlreiche Gesetze unmittelbar oder mittelbar den Gesundheitsschutz zum Gegenstand haben), namentlich auch das nachfolgend noch näher betrachtete **Lebensmittelgesetz** oder das **Chemikaliengesetz**. Es ist nämlich angesichts der Materialien davon auszugehen, dass der Begriff der Gesundheitsgesetzgebung nicht etwa auf bestimmte Bereiche der Systematischen Sammlung des Bundesrechts Bezug nimmt, sondern dass *a priori* alle Erlasse erfasst sind, welche unmittelbar oder mittelbar auch gesundheitspolitische Zielsetzungen verfolgen.

- Die Möglichkeit einer Weitergabe von Daten wird in Art. 63 Abs. 3 HMG zwar weiter gefasst als in den vorhergehenden Absätzen; indes kann die Datenweitergabe nur dem **Institut (swissmedic)** gestattet werden.

¹⁷⁶ Bundesrat, Botschaft HMG, BBl 2013 1, 91.

¹⁷⁷ Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz), SR 812.121.

¹⁷⁸ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), SR 818.101.

¹⁷⁹ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10.

¹⁸⁰ Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz), SR 415.0.

- Parallel zu Art. 63 Abs. 1, 2 HMG muss die Datenweitergabe für den **Vollzug des betreffenden Bundesgesetzes erforderlich** sein, was auch hier in dem Sinn zu verstehen ist, dass die Behörde zur Erfüllung ihrer jeweiligen Vollzugsaufgaben auf die Daten «**tatsächlich angewiesen**» sein muss.¹⁸¹
- Ebenso wie im Rahmen des Art. 63 Abs. 2 HMG ist davon die Rede, dass die Daten weitergegeben werden «dürfen», was auch bei Art. 63 Abs. 3 HMG aus parallelen Erwägungen wie in Bezug auf Art. 63 Abs. 2 HMG nicht ausschliessen dürfte, dass der Bundesrat unter bestimmten Voraussetzungen eine **Pflicht zur Datenweitergabe** vorsieht.

Soweit ersichtlich, hat der Bundesrat bislang lediglich in Art. 82 der **Arzneimittelverordnung** (VAM)¹⁸² von der ihm in Art. 63 Abs. 3 HMG eingeräumten Möglichkeit, Datenweitergaben zu gestatten, Gebrauch gemacht. Diese Vorschrift gestattet es dem Institut (*swissmedic*), dem BAG auf Anfrage Angaben zum Risikoprofil von Impfstoffen zu übermitteln. Entsprechend der vorliegenden Erkenntnisse dürften dabei also auch als Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse eingestufte Informationen übermittelt werden.

67. Sofern der Behörde in Bezug auf eine Datenweitergabe Ermessen zukommt, was bei den Weitergabemöglichkeiten von Art. 63 Abs. 2 und 3 HMG in der Regel vorgesehen werden wird bzw. würde, hat sie dieses pflichtgemäss auszuüben. Dabei hat sie im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit auch den Sinn und Zweck des HMG miteinzubeziehen.¹⁸³ Dieser liegt insbesondere im **Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren** und der Gewährleistung der Qualität der Arzneimittel und Medizinprodukte.¹⁸⁴ Die Behörde hat alle einander gegenüberstehenden Interessen gegeneinander abzuwägen und insbesondere auch etwaige Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse kritisch in die Abwägung miteinzubeziehen.¹⁸⁵ Zu beachten ist hierbei aber auch, dass die Behörden, an welche die Daten weitergegeben werden, diese jedenfalls dann vertraulich zu behandeln haben, wenn

¹⁸¹ S.o. Rn. 64.

¹⁸² Verordnung vom 21. September 2018 über die Arzneimittel (Arzneimittelverordnung, VAM), SR 812.212.21.

¹⁸³ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 20.

¹⁸⁴ *Mund*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG, Art. 62, Rn. 20.

¹⁸⁵ Damals noch zum wortgleichen Art. 61 Abs. 1 HMG: *Bundesrat*, Botschaft HMG, BBl 1999 III 3453, 3544.

Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse betroffen sind, so dass deren Betroffenheit bei einer bloss Weitergabe unter Behörden weniger ins Gewicht fällt als im Falle einer Veröffentlichung der Daten.

68. Die Regelungssystematik des Art. 63 HMG könnte im Übrigen den Schluss nahelegen, dass das Gesetz davon ausgeht, dass eine Weitergabe von Daten, welche aufgrund des HMG im Besitz der zuständigen Behörden sind, nur bei Vorliegen der Voraussetzungen dieser Bestimmung erfolgen darf. M.a.W. würden die Möglichkeiten der Weitergabe von Daten durch Art. 63 HMG abschliessend umschrieben werden, so dass in keinem Fall irgendwelche Daten bei Nichtvorliegen der in dieser Vorschrift formulierten Voraussetzungen an andere Behörden weitergegeben werden dürften. Deutlich werden damit aber schon die Argumente gegen einen solch weitgehenden Schluss: Er implizierte die Unzulässigkeit jeglicher Datenweitergabe im Rahmen der Amtshilfe ausserhalb des Art. 63 HMG, auch wenn keinerlei öffentliche oder private Interessen einer solchen entgegenstünden. Damit würde aber die Funktionsfähigkeit der Verwaltung ggf. empfindlich beeinträchtigt, und die Behörden könnten womöglich – zumindest in bestimmten Konstellationen – ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund ist Art. 63 HMG **als spezifische gesetzliche Grundlage für die Datenweitergabe, welche «Drittinteressen» und insbesondere Grundrechte Privater** (wie die Wirtschaftsfreiheit) betreffen, zu verstehen und erfasst daher nur solche Datenweitergaben, bei denen derartige Interessen tatsächlich berührt sind. Soweit dies nicht der Fall ist, bleibt eine Datenweitergabe schon auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze und insbesondere des Art. 14 RVOV, welcher die gegenseitige informationelle Unterstützung zwischen Bundesbehörden vorschreibt und immer dann zum Zuge kommt, wenn **keine spezifischen Drittinteressen** tangiert sind,¹⁸⁶ zulässig bzw. geboten.

69. Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass das Heilmittelgesetz die **Weiter- und Bekanntgabe von Daten mit «Drittbezug»** – Daten ohne einen solchen können bzw. müssen auf der Grundlage von Art. 14 RVOV wei-

¹⁸⁶ Vgl. insoweit oben Rn. 47 ff.

tergegeben werden – zwischen beziehungsweise an Bundesbehörden ermöglicht, wobei eine abgestufte Regelung je nach «Sachnähe» der betroffenen Behörden getroffen wurde:

- Allgemein weitergegeben können Daten nur unter den **für den Vollzug des HMG zuständigen Behörden** und nur soweit dies **für den Vollzug des HMG erforderlich** ist (Art. 63 Abs. 1 HMG).
- Art. 63 Abs. 2, 3 HMG enthalten **Delegationsnormen**, in welchen weitere Konstellationen der Datenweitergabe vorgesehen werden können. Soweit ersichtlich hat der Bundesrat diesen **Spielraum** jedoch **kaum genutzt**.

70. Soweit es also um die Weitergabe von im Rahmen der Arzneimittelzulassung den Behörden übermittelten insbesondere **toxikologischen oder pharmakologischen Daten** geht, was im Rahmen der vorliegenden Untersuchung besonders interessiert, sind die **Möglichkeiten der Datenweitergabe derzeit sehr beschränkt**: In aller Regel werden solche Daten nämlich das Geschäfts- und / oder Fabrikationsgeheimnis der Hersteller berühren, so dass diese ein (ggf. grosses) Interesse an einer Geheimhaltung haben werden und eine Weitergabe in aller Regel auch einen Eingriff in die Wissenschafts- und / oder Wirtschaftsfreiheit darstellen wird.¹⁸⁷ Damit kann eine Weitergabe nicht auf der Grundlage des Art. 14 RVOV oder allgemeiner Grundsätze der Amtshilfe erfolgen, sondern es ist eine gesetzliche Grundlage notwendig. Diese besteht zwar mit Art. 63 HMG; jedoch wurde der diesbezügliche Spielraum durch den Bundesrat bislang nicht wirklich genutzt. Die Möglichkeiten der Datenweitergaben zwischen Behörden könnten aber auch bei für aufgrund des Art. 62 HMG als vertraulich einzustufenden Daten durch den Bundesrat auf dem **Verordnungsweg** deutlich ausgeweitet werden.

2. Chemikalienrecht

71. Das Chemikalienrecht besteht aus dem **Chemikaliengesetz**¹⁸⁸ sowie einer Vielzahl dazu gehöriger Verordnungen. Es bezweckt den Schutz des

¹⁸⁷ Vgl. insoweit auch noch die Ausführungen unten Rn. 108 ff. im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Verpflichtung Privater, Daten an Behörden zu übermitteln.

¹⁸⁸ Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 15. Dezember 2000 (Chemikaliengesetz, ChemG), SR 813.1.

Lebens und der Gesundheit des Menschen vor schädlichen Einwirkungen durch Stoffe und Zubereitungen (Art. 1 ChemG). Grundsätzlich dürfen Stoffe und Zubereitungen nach Vornahme der Selbstkontrolle ohne vorgängige Zustimmung durch die Behörden in Verkehr gebracht werden; dies gilt allerdings nicht für das Inverkehrbringen von neuen Stoffen als solchen oder als Bestandteil einer Zubereitung – hierfür bedarf es einer Anmeldung – sowie für das Inverkehrbringen von Biozidprodukten und von Pflanzenschutzmitteln, wofür eine Zulassung benötigt wird (Art. 6 ChemG). Zudem besteht eine Meldepflicht für in Verkehr gebrachte gefährliche Stoffe und Zubereitungen, welche keinem Anmelde- oder Zulassungsverfahren unterliegen (Art. 18 ChemG). Somit gelangt eine **Vielzahl von toxikologischen Daten** zu den jeweils zuständigen Anmelde- respektive Beurteilungsstellen, an deren Austausch respektive Weitergabe ein Interesse seitens anderer Behörden bestehen kann.

72. Im Rahmen des Chemikalienrechts enthalten das **Chemikaliengesetz**, die **Chemikalienverordnung**¹⁸⁹, die **Biozidprodukteverordnung**¹⁹⁰ sowie die **Pflanzenschutzmittelverordnung**¹⁹¹ ausdrückliche Regelungen zur Vertraulichkeit von Daten sowie zum Austausch von Daten zwischen Vollzugsbehörden. Diese sollen im Folgenden skizziert werden, wobei auch hier – entsprechend dem Heilmittelrecht – zwischen Regelungen betreffend die Vertraulichkeit von Daten (a) und solchen betreffend den Datenaustausch zwischen (Bundes-)Behörden (b) unterschieden werden kann. Spezifisch zu erörtern sind die besonderen Regelungen betreffend Datenweitergaben zwecks Vermeidung von Tierversuchen, da sie nicht ausdrücklich die Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden betreffen (c).

a. Vertraulichkeit von Daten

73. Ähnlich wie das Heilmittelgesetz kennt auch das **Chemikaliengesetz** eine Bestimmung zur Vertraulichkeit bestimmter Informationen. Gemäss Art. 44 Abs. 1 ChemG sind alle Angaben, an deren **Geheimhaltung** ein

¹⁸⁹ Verordnung vom 5. Juni 2015 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV), SR 813.11.

¹⁹⁰ Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten vom 18. Mai 2005 (Biozidprodukteverordnung, VBP), SR 813.12.

¹⁹¹ Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV), SR 916.161.

schutzwürdiges Interesse besteht, vertraulich zu behandeln. Ausdrücklich als schutzwürdig bezeichnet wird dabei das Interesse der Herstellerin an der Wahrung ihrer **Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse** (Art. 44 Abs. 1 Satz 2). Dieses muss also grundsätzlich stets gewahrt bleiben. Dies kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass dem Geheimnisherrn die Gelegenheit zur Anhörung gegeben werden muss, in welcher er seine Interessen an der Geheimhaltung geltend machen kann, bevor die Behörde Dritten Auskünfte erteilt.¹⁹²

74. Es obliegt gemäss **Art. 44 Abs. 2 ChemG** dem **Bundesrat** zu bestimmen, an welchen Angaben kein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse besteht, was insbesondere dann der Fall sei, wenn an diesen Angaben ein öffentliches Interesse besteht.¹⁹³ Hierzu gehören solche Angaben, die auch «nach EG-Recht der Öffentlichkeit zugänglich sein müssen», d.h. vor allem sämtliche Informationen, die in den Sicherheitsdatenblättern aufzuführen sind.¹⁹⁴

75. In **Art. 73 ChemV** ist der Bundesrat diesem Verordnungsgebungsauftrag nachgekommen und benennt diejenigen Informationen, die als generell schutzwürdig respektive als generell nicht vertraulich angesehen werden sollen:

- Als **schutzwürdig** gelten gemäss Art. 73 Abs. 3 ChemV namentlich die Angaben über die Identität von Zwischenprodukten, die vollständige Zusammensetzung einer Zubereitung, die in Verkehr gebrachten Mengen eines Stoffs oder einer Zubereitung sowie die Informationen über Nanomaterialien.
- **In keinem Fall als vertraulich** gelten hingegen, gemäss Art. 73 Abs. 5 ChemV, der Handelsname, der Name und die Adresse der anmelde-, mitteilungs- oder meldepflichtigen Person, die physikalisch-chemischen Eigenschaften, die Verfahren zur ordnungsgemässen Entsorgung, zur möglichen Wiederverwertung und sonstigen Unschädlichmachung, die Zusammenfassung der Ergebnisse der toxikologischen und ökotoxikologischen Prüfungen, der Reinheitsgrad eines

¹⁹² *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 781.

¹⁹³ *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 781.

¹⁹⁴ *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 781.

Stoffs und die Identität der für die Einstufung relevanten Verunreinigungen und Zusatzstoffe, die Empfehlungen über Vorsichtsmassnahmen bei der Verwendung und über Sofortmassnahmen bei Unfällen, die im Sicherheitsdatenblatt enthaltenen Informationen, ausgenommen die Identität von Zwischenprodukten sowie die geeigneten Analysemethoden zur Feststellung der Exposition des Menschen und des Vorkommens in der Umwelt.

- Nach Art. 73 Abs. 4 ChemV sind zudem vertrauliche Daten, welche rechtmässig bekanntgegeben wurden, **nicht mehr vertraulich** zu behandeln. Dies impliziert, dass in dieser Konstellation auch vertrauliche Daten rechtmässig bekanntgegeben werden dürfen.

76. Auch in der **Pflanzenschutzmittelverordnung** (PSMV) hat der Bundesrat entsprechende Präzisierungen vorgenommen. So sieht **Art. 52 Abs. 1 PSMV** einerseits vor, dass die Geheimhaltung nicht automatisch erfolgt, sondern vom Geheimnisherrn mittels Vorlage eines nachprüfbaren Beweises geltend gemacht werden muss (Art. 52 Abs. 1 PSMV). Andererseits enthält die PSMV eine Liste von Informationen, bei denen «in der Regel» davon auszugehen ist, dass sie geheim zu halten sind, weil sie in den Schutzbereich der wirtschaftlichen Interessen oder der Privatsphäre und Integrität der betroffenen Personen fallen:

- Als **in der Regel vertraulich** gelten namentlich Informationen über das Herstellungsverfahren, die Angaben zu Verunreinigungen des Wirkstoffs (mit Ausnahme von Verunreinigungen, die als toxikologisch, ökotoxikologisch oder ökologisch relevant angesehen werden), Ergebnisse zu produzierten Wirkstoffpartien, die Verunreinigungen enthalten, Analysemethoden für Verunreinigungen in dem künstlich hergestellten Wirkstoff (mit Ausnahme von Analysemethoden für Verunreinigungen, die als toxikologisch, ökotoxikologisch oder ökologisch relevant angesehen werden), Beziehungen zwischen einer Herstellerin oder Importeurin und der Gesuchstellerin oder der Bewilligungsinhaberin, Angaben zur vollständigen Zusammensetzung eines Pflanzenschutzmittels, Name und Adresse der Personen, die an den Versuchen mit Wirbeltieren beteiligt sind, sowie der Inhalt der Studien- und Versuchsberichte (Art. 52 Abs. 2 PSMV).
- Als **in keinem Fall vertraulich** gelten – nach der Zulassung – der Name und die Adresse der Bewilligungsinhaberin, die Bezeichnung

der Wirkstoffe, der Anteil der Wirkstoffe an der Zubereitung, die Bezeichnung anderer Stoffe, die nach Artikel 3 ChemV als gefährlich einzustufen sind, der Handelsname des Pflanzenschutzmittels, die im Sicherheitsdatenblatt der Zubereitung aufgeführten physikalisch-chemischen Daten, die Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchungen zum Nachweis der Wirksamkeit des Pflanzenschutzmittels, der Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt und gegebenenfalls der resistenzfördernden Eigenschaften, die Analysemethoden, das Verfahren, mit denen der Wirkstoff oder die Zubereitung unschädlich gemacht werden kann, die Methoden und Vorsichtsmassnahmen zur Verminderung der Risiken beim Umgang mit dem Pflanzenschutzmittel sowie der Risiken bei Feuer oder anderen Gefahren, die im Falle eines Verschüttens oder Auslaufens zu treffenden Massnahmen und einzuhaltenden Verfahren, die Angaben zur ersten Hilfe und ärztliche Ratschläge im Verletzungsfall, die Methoden zur Entsorgung des Pflanzenschutzmittels und der Verpackung sowie die im Sicherheitsdatenblatt enthaltenen Informationen (Art. 52 Abs. 3 PSMV).

77. Auch die **Biozidprodukteverordnung** (VBP) enthält eine ähnliche Regelung, wonach die Geheimnisherrin Daten, die unter das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis fallen oder deren Offenlegung die Privatsphäre oder die Sicherheit der betroffenen Person gefährden und die deshalb vertraulich zu behandeln sind, zu bezeichnen und umfassend zu begründen hat (Art. 33 Abs. 1 VBP). Ferner enthalten Art. 33 und 34 VBP einen Katalog von Daten, die in der Regel als vertraulich bzw. in keinem Fall als vertraulich gelten. Über die vertrauliche Behandlung der Daten entscheidet sodann die Anmeldestelle im Einvernehmen mit den Beurteilungsstellen (Art. 33 Abs. 2 VBP).

- **In der Regel als vertraulich** gelten Informationen über die Einzelheiten der vollständigen Zusammensetzung eines Biozidprodukts, die genaue Menge, in welcher der Wirkstoff oder das Biozidprodukt hergestellt oder in Verkehr gebracht wird, Beziehungen zwischen der Herstellerin eines Wirkstoffs und der Gesuchstellerin für die Zulassung eines Biozidprodukts bzw. der Inhaberin, oder zwischen der Gesuchstellerin für die Zulassung eines Biozidprodukts bzw. der Inhaberin und den Personen, die für den Vertrieb des Produkts zuständig sind, die Namen und Anschriften der Personen, die an den Versuchen an

Wirbeltieren beteiligt sind (Art. 33 Abs. 3 VBP), sowie Daten für die Anerkennung einer Zulassung, die bereits ein EU- oder EFTA-Mitgliedstaat oder die ECHA als vertraulich eingestuft hat (Art. 33 Abs. 5 VBP).

- Darüber hinaus enthält Art. 34 VBP einen Katalog von Angaben, welche nach der Zulassung **in keinem Fall vertraulich** sind. Dazu gehören u.a. Name und Adresse der Gesuchstellerin oder der Herstellerin, der Anteil der Wirkstoffe am Biozidprodukt, physikalische und chemische Daten zum Biozidprodukt, seine Bezeichnung, die Zusammenfassung der Ergebnisse der erforderlichen Versuche zum Nachweis der Wirksamkeit des Produkts und seiner Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt sowie gegebenenfalls der resistenzfördernden Eigenschaften, Analysemethoden zur zuverlässigen Bestimmung der Wirkstoffe, Verfahren, mit denen der Wirkstoff oder das Biozidprodukt unschädlich gemacht werden kann, empfohlene Vorsichtsmassnahmen zur Verringerung der Risiken des Produkts, im Fall eines Verschüttens oder Auslaufens zu treffende Massnahmen und einzuhaltende Verfahren, Angaben zur ersten Hilfe und ärztliche Ratschläge im Verletzungsfall, Methoden zur Entsorgung des Biozidprodukts und seiner Verpackung sowie im Sicherheitsdatenblatt enthaltene Informationen (Art. 34 Abs. 1 VBP).

78. In den anderen Verordnungen des Chemikalienrechts existieren keine entsprechenden Definitionen. Hier gilt, sofern überhaupt von Relevanz, die Regelung von Art. 73 ChemV analog.

79. Wie erwähnt,¹⁹⁵ ist die Regelungssystematik in Bezug auf Vertraulichkeit von Daten im Chemikaliengesetz ähnlich wie im Heilmittelgesetz ausgestaltet. Daher und vor dem Hintergrund des Art. 45 ChemG (der – wie Art. 63 HMG – die Bekanntgabe von Daten unter Behörden in der Schweiz betrifft) ist auch mit Bezug auf Art. 44 ChemG davon auszugehen, dass es beim Schutz der Vertraulichkeit gemäss Art. 44 Abs. 1 ChemG und den diesbezüglichen Verordnungsbestimmungen darum geht, ob und welche Daten

¹⁹⁵ S.o. Rn. 73.

veröffentlicht – also einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht – werden dürfen. Eine andere Frage ist diejenige, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Datenweitergabe an andere (Bundes-) Behörden erfolgen darf (was Gegenstand des Art. 45 ChemG ist). M.a.W. zieht auch hier¹⁹⁶ der Umstand, dass ein bestimmtes Datum gemäss Art. 44 Abs. 1 ChemG ggf. in Verbindung mit den Verordnungsbestimmungen als vertraulich zu behandeln ist, nicht zwingend den Schluss nach sich, dass es auch nicht an andere Behörden weitergegeben werden darf.¹⁹⁷

Und auch hier dürften die Wertungen bzw. die Ausnahmen des Art. 7 BGÖ¹⁹⁸ beachtlich sein.

b. Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden

80. Im Anwendungsbereich des Chemikaliengesetzes wird der **Datenaustausch unter Vollzugsbehörden** in Art. 45 ChemG geregelt. Ähnlich wie im HMG gibt es auch hier eine abgestufte Regelung, wobei sich im ChemG nur **zwei** und nicht drei **Adressatenkreise** finden, nämlich einerseits die am Vollzug beteiligten Bundesstellen sowie andererseits «weitere Behörden oder Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts».

81. Die **am Vollzug des ChemG beteiligten Bundesbehörden** sind gemäss Art. 45 Abs. 1 ChemG verpflichtet, für den gegenseitigen Austausch von Daten zu sorgen, soweit dies für den Vollzug ihrer Aufgaben erforderlich ist.

- Gleichlautend mit dem Wortlaut des Art. 63 Abs. 1 HMG haben die Vollzugsbehörden also für einen Datenaustausch zu «**sorgen**». In Anbetracht der Rechtseinheitlichkeit und -klarheit sowie unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Vorschrift ist auch hier davon auszugehen, dass eine Datenweitergabe immer dann, wenn sie **für den Vollzug der Aufgaben der betreffenden Behörde erforderlich** ist, bereits auf der Grundlage des Art. 45 Abs. 1 ChemG erfolgen darf und insoweit gestattet ist.¹⁹⁹ Der Wortlaut («sorgen») lässt auch hier den Schluss zu, dass ggf. eine Pflicht zum Austausch besteht, und auch ein

¹⁹⁶ S. mit Bezug zum HMG oben Rn. 64.

¹⁹⁷ S. auch schon oben Rn. 62.

¹⁹⁸ S. insoweit oben Rn. 20 ff.

¹⁹⁹ So dass keine Präzisierung o.ö. durch den Bundesrat erforderlich ist.

spontaner Austausch bzw. ein Automatismus möglich oder gar geboten ist bzw. sein kann. Diese Sicht wird auch dadurch gestützt, dass Art. 45 Abs. 5 ChemG die Einrichtung automatisierter Abrufverfahren erlaubt.

- Eingeschränkt wird der Datenaustausch insoweit, als dass dieser nur zwischen «**Vollzugsbehörden**» des ChemG erfolgen darf. Am Vollzug des ChemG sind als Bundesbehörden insbesondere das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sowie das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) beteiligt.²⁰⁰ Soweit dies also zum «Vollzug ihrer Aufgaben» erforderlich ist, findet ein Datenaustausch zwischen diesen Bundesbehörden statt. Die Vollzugskompetenzen des Bundes werden in Art. 34 ChemG aufgezählt.
- Diese Verpflichtung zum gegenseitigen Datenaustausch wird wiederholt in Art. 75 Abs. 1 ChemV, wonach sich die **Anmeldestelle und die Beurteilungsstellen** gegenseitig die Daten zur Verfügung stellen, die sie gestützt auf die ChemV oder andere Erlasse, die den Schutz des Menschen oder der Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen regeln, selbst erhoben haben oder haben erheben lassen. Diese Pflicht erstreckt sich «soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist». Diese Pflicht umfasst auch **als vertraulich geltende Daten** (vgl. Art. 75 Abs. 5 ChemV, *e contrario*).

82. Ferner kann der **Bundesrat** nach Art. 45 Abs. 2 ChemG den **Austausch von Daten mit weiteren Behörden** vorsehen, wenn dies für den Vollzug des ChemG notwendig ist. In Übereinstimmung mit dem bisher Gesagten sowie mit Blick auf die Rechtsklarheit und -einheit sind auch hier unter «weiteren Behörden» solche zu verstehen, welche **nicht selbst mit dem Vollzug des ChemG befasst sind**. Ein solcher Datenaustausch kommt vor allem mit Stellen in Frage, denen gestützt auf Art. 36 ChemG Vollzugsaufgaben übertragen wurden.²⁰¹ Hierunter fallen beispielsweise die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt oder die Schweizerische

²⁰⁰ Vgl. *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 781.

²⁰¹ *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 782.

Unfallversicherungsanstalt.²⁰² Näheres regelt die **ChemV**, in welcher der Bundesrat von seiner Verordnungsbefugnis Gebrauch gemacht hat:

- Nach **Art. 74 ChemV** können die Anmeldestelle und die Beurteilungsstellen von **verschiedenen Bundes- und Kantonsbehörden Daten über Stoffe, Zubereitungen und Gegenstände einfordern**. Dazu gehören Daten, die vom BLW gestützt auf die Dünger-Verordnung²⁰³, die Futtermittel-Verordnung²⁰⁴ und die Pflanzenschutzmittelverordnung erhoben wurden, Daten über Fremd- und Inhaltsstoffe von Lebensmitteln und über Stoffe in Gebrauchsgegenständen aus dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung, Daten der EZV aus den Zollanmeldungen, Daten vom SECO, der SUVA oder kantonalen Arbeitsinspektoraten im Rahmen der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung, Daten der Auskunftsstelle für Vergiftungen, der Prüfungsstellen gemäss ChemRRV²⁰⁵ und Daten der Kantone aus dem Vollzug des Chemikalienrechts (Art. 74 Bst. a-g ChemV). Die Vorschrift räumt den Anmelde- bzw. Beurteilungsstellen ein **Recht** auf den Erhalt bestimmter Daten ein bzw. statuiert umgekehrt eine **Pflicht** der genannten Bundes- und Kantonsbehörden, Daten auf Anfrage zu liefern. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass auch ausdrücklich Daten aus Bereichen ausserhalb des Chemikalienrechts, namentlich aus dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung, der Zollverwaltung, oder der Arbeitnehmerschutzgesetzgebung, eingefordert werden dürfen.
- Zudem können resp. müssen die Anmeldestelle und die Beurteilungsstelle ihrerseits Daten weitergeben, dies gemäss **Art. 75 Abs. 2-5 ChemV**:
 - Erstens sind den kantonalen und Bundesbehörden, die zuständig sind «für den Vollzug von Erlassen, die den Schutz des Menschen oder der Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen re-

²⁰² *Bundesrat*, Botschaft ChemG, BBl 2000 687, 782.

²⁰³ Verordnung vom 10. Januar 2001 über das Inverkehrbringen von Düngern (Dünger-Verordnung, DüV), SR 916.171.

²⁰⁴ Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittel-Verordnung, FMV), SR 916.307.

²⁰⁵ Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV), SR 814.81.

geln», **die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.** Soweit also andere Behörden andere Erlasse vollziehen, die ebenfalls den Gesundheits- und Umweltschutz im Zusammenhang mit Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen regeln (z.B. Bauproduktrecht), erhalten sie von der Anmeldestelle oder den Beurteilungsstellen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten.²⁰⁶ Erfasst sein könnten hier zahlreiche Behörden aus den Bereichen Umweltschutz, Heilmittel- und Lebensmittelrecht.

- Zweitens dürfen diesen und bestimmten weiteren Behörden (insbesondere den Zollbehörden und der Auskunftsstelle für Vergiftungen) gewisse Daten auch im **automatisierten Abrufverfahren** zugänglich gemacht werden, dies betrifft namentlich Daten über Herstellerinnen und die von ihnen in Verkehr gebrachten Stoffe oder Zubereitungen, sofern die Daten für die erwähnten Behörden für den Vollzug notwendig sind (Art. 75 Abs. 3 ChemV).
- Allerdings dürfen in diesem Rahmen **keine vertraulichen Daten** weitergegeben werden, es sei denn, sie werden von einer Strafverfolgungsbehörde verlangt, dienen der Beantwortung medizinischer Anfragen, insbesondere in Notfällen, oder der Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für das Leben oder die Gesundheit des Menschen oder für die Umwelt (**Art. 75 Abs. 5 ChemV**).

83. Die Regelungen zum Datenaustausch in Art. 45 ChemG resp. Art. 73 bis 76 ChemV gelten **sinngemäss** auch für sämtliche **anderen Verordnungen im Bereich des Chemikalienrechts** (vgl. auch ausdrücklich Art. 82 PSMV und Art. 61 VBP).²⁰⁷

In Art. 45 Abs. 3 und 4 ChemG wird der gegenseitige Datenaustausch zwischen den Bundesstellen und den **kantonalen Vollzugsbehörden** geregelt. Da sich die vorliegende Untersuchung auf den Datenaustausch zwischen Bundesbehörden beschränkt, wird auf diese Bestimmungen hier nicht weiter eingegangen.

²⁰⁶ *Bundesamt für Gesundheit*, Interpretationshilfe zur Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015 (Stand am 1. März 2018), 57.

²⁰⁷ Vgl. *Streuli et al.*, Chemikalienrecht, 19: Die ChemV als Basisverordnung mit Anwendung auf sämtliche Arten von Chemikalien.

84. Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass im Chemikalienrecht auf der Grundlage des Ordnungsrechts die Weitergabe von Daten zwischen Bundesbehörden **sehr detailliert** geregelt ist – dies insbesondere auch im Vergleich mit dem oben²⁰⁸ analysierten Heilmittelrecht. Die Datenweitergabe ist auch in vielen Konstellationen ausdrücklich vorgesehen und erstreckt sich nicht nur auf die mit dem Vollzug des Chemikalienrecht befassten Behörden, sondern umfasst auch eine Pflicht zur Weitergabe bzw. einen Anspruch der Anmelde- und Bewilligungsstellen auf Erhalt von Daten aus dem Vollzug anderer Bundesgesetze, die einen Berührungspunkt mit dem Schutz von Mensch und Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen aufweisen, so etwa die Lebensmittelgesetzgebung, Zollverwaltung, Arbeitnehmerschutzgesetzgebung oder das Bauproduktrecht. Allerdings sind in dieser letzten Konstellation **vertrauliche Daten** von der Weitergabe ausgeschlossen, was die Bedeutung der Frage nach der Vertraulichkeit aufzeigt, die zwar grundsätzlich im Einzelfall zu entscheiden ist, wobei aber auch hier auf Verordnungsstufe Präzisierungen zu finden sind.²⁰⁹

c. Datenbekanntgabe zwecks Vermeidung von Tierversuchen

85. Neben den vorstehend behandelten Vorschriften zur Vertraulichkeit und zur Datenweitergabe im Rahmen der informationellen Amtshilfe bestehen im Chemikalienrecht gesetzliche Grundlagen zur **Weitergabe von Sachdaten zum Zweck der Vermeidung von Tierversuchen an Wirbeltieren**. Wie noch zu zeigen sein wird, sehen diese allerdings als solche keine Datenweitergabe zwischen Bundesbehörden vor. Aus diesen Bestimmungen wird jedoch ersichtlich, dass der Gesetzgeber zum Schutz der Tiergesundheit und des Tierwohls eine Weitergabe oder Verwendung bestimmter Daten ermöglichen wollte, um erneute Versuche an Wirbeltieren zu vermeiden. Damit wird die **Frage** aufgeworfen, ob diese Bestimmungen nicht auch im Zusammenhang mit der **Datenweitergabe zwischen Bundesbehörden** von Bedeutung sein können.

86. Die **Chemikalienverordnung** enthält in den Art. 31 ff. ChemV Vorgaben, welche die Vermeidung von Versuchen an Wirbeltieren im Rahmen

²⁰⁸ Rn. 59 ff.

²⁰⁹ S.o. Rn. 75 ff.

der **Anmeldung von Stoffen** bezwecken: Wer im Hinblick auf eine Anmeldung Versuche an Wirbeltieren plant, muss bei der Anmeldestelle schriftlich anfragen, ob über diese Tierversuche bereits Daten einer früheren Anmelderin vorliegen. Studien mit Versuchen an Wirbeltieren dürfen nämlich nicht wiederholt werden (Art. 31 Abs. 4 ChemV). Sind solche Daten aus früheren Versuchen bereits bei der Anmeldestelle verfügbar und ist entweder die Schutzdauer von 10 Jahren (vgl. Art. 30 Abs. 1 ChemV) für die Daten abgelaufen oder ist die frühere Anmelderin mit der Verwendung ihrer Daten einverstanden, so werden diese Daten der Anmelderin mitgeteilt (Art. 31 Abs. 3 ChemV). Sofern die Schutzdauer noch nicht abgelaufen ist, hat die frühere Anmelderin Anspruch auf angemessene Entschädigung durch die neue Anmelderin für die Verwendung ihrer Daten (Art. 32 Abs. 1 ChemV), und es liegt an den beiden Anmelderinnen, sich darüber zu einigen; kommt keine Einigung zu Stande, können sie ein Schiedsgutachten einholen oder bei der Anmeldestelle den Erlass einer Verfügung beantragen (Art. 32 Abs. 3, 4 ChemV).

87. Die Verordnung präzisiert nicht, ob auch Daten, die gemäss Art. 73 ChemV als **vertraulich** zu behandeln sind (namentlich Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) in diesem Kontext an die neue Anmelderin weitergegeben werden können bzw. müssen. Für eine solche Weitergabe ist, wie bereits erwähnt,²¹⁰ eine gesetzliche Grundlage notwendig. Anders als die Pflanzenschutzmittelverordnung²¹¹ schliessen Art. 31, 32 ChemV die Weitergabe von vertraulichen Daten nicht aus, und Art. 73 Abs. 1 ChemV erlaubt die Weitergabe vertraulicher Daten, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe besteht. Vor diesem Hintergrund und angesichts der in Art. 31, 32 ChemV vorgesehenen Rechte der «Erstanmelderin» spricht Vieles dafür, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen der Art. 31, 32 ChemV jedenfalls grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Weitergabe vertraulicher Daten anzunehmen ist, lässt die Regelung doch erkennen, dass an der Verhinderung von Tierversuchen mit Wirbeltieren ein grosses öffentliches Interesse besteht, das sich auch aus der Tierschutzgesetzgebung (namentlich Art. 138 TSchV²¹²) ergibt. Für diesen Ansatz spricht

²¹⁰ S. allgemein Rn. 52.

²¹¹ S. sogleich Rn. 88 f.

²¹² Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV), SR 455.1.

auch, dass die Chemieverordnung – im Gegensatz zur Pflanzenschutzmittelverordnung – die Weitergabe vertraulicher Daten gerade nicht ausschliesst.

88. Auch die **Pflanzenschutzmittelverordnung** enthält in Art. 49 ff. PSMV eine der Chemieverordnung vergleichbare Regelung zum Zweck der Vermeidung von Versuchen an Wirbeltieren. Bevor eine Gesuchstellerin Versuche an Wirbeltieren für eine Bewilligung durchführt, muss sie bei der Zulassungsstelle schriftlich anfragen, ob für den betreffenden Wirkstoff oder die betreffende Zubereitung bereits Versuchsergebnisse vorliegen. Sie hat dabei den Nachweis zu erbringen, dass sie beabsichtigt, selbst eine Bewilligung zu beantragen (Art. 49 Abs. 1 und 2 PSMV). Verfügt die Zulassungsstelle aus früheren Versuchen mit Wirbeltieren bereits über ausreichende Erkenntnisse zu einem Wirkstoff oder einer Zubereitung, so teilt sie der Gesuchstellerin mit, in welchem Umfang im Hinblick auf die Bewilligungserteilung keine neuen Versuche an Wirbeltieren erforderlich sind (Art. 50 Abs. 1 PSMV). Auch hier gilt die Regel, dass eine Einigung zwischen der früheren und der neuen Gesuchstellerin nur dann notwendig ist, wenn die Schutzdauer (Art. 46 PSMV) noch nicht abgelaufen ist. Die frühere Gesuchstellerin kann bei der neuen Gesuchstellerin für die Verwendung ihrer geschützten Daten aus Versuchen an Wirbeltieren eine angemessene Entschädigung einfordern (Art. 51 Abs. 1 PSMV). Können sie sich nicht innerhalb von sechs Monaten einigen, so erlässt die Zulassungsstelle auf Gesuch einer Gesuchstellerin eine Verfügung über die Höhe der Entschädigung (Art. 51 Abs. 2 PSMV). Im Anschluss stellt die Zulassungsstelle diejenigen zusammengefassten Daten aus Versuchen mit Wirbeltieren zur Verfügung, die zur Erstellung des entsprechenden Teils des Sicherheitsdatenblattes nötig sind.

89. Gemäss Art. 50 Abs. 6 PSMV bleiben allerdings die Bestimmungen über **vertrauliche Daten** nach Art. 52 PSMV²¹³ vorbehalten. Vertrauliche Daten, insbesondere Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse, dürfen also auch dann nicht weitergegeben werden, wenn dies der Vermeidung von Versuchen mit Wirbeltieren dient. Sofern aber keine vertraulichen Daten betroffen sind, können Daten der früheren Gesuchstellerin grundsätzlich weitergegeben werden. Geht erst gar kein Widerspruch der früheren Gesuchstellerin

²¹³ Hierzu oben Rn. 76.

ein, so verfügt die Zulassungsstelle ohne weiteres die Verwendung der Daten. Zwar kann sich die frühere Gesuchstellerin der Verwendung ihrer Daten widersetzen. In diesem Fall obliegt es jedoch der Zulassungsstelle zu entscheiden, welche Daten der früheren Gesuchstellerin für die neue Gesuchstellerin von Relevanz sind und insofern verwendet werden müssen. Im letzteren Fall könnte also auch eine selektive Datenauswahl, welche durch die Zulassungsstelle vorgenommen wird, zur Verwendung freigegeben werden.

In den anderen in dieser Untersuchung thematisierten Rechtsbereichen, namentlich im Heilmittelrecht und im Lebensmittelrecht, sowie in der Tierschutzgesetzgebung selbst sind keine analogen Regelungen zur Vermeidung von Tierversuchen im Rahmen der Zulassung von Stoffen oder Zubereitungen enthalten. Die **Tierschutzverordnung** (TSchV) sieht zwar vor, dass belastende Tierversuche unzulässig sind, wenn sie für das Prüfen von Erzeugnissen durchgeführt werden und die angestrebten Erkenntnisse durch **Auswertung der Daten** über deren Bestandteile gewonnen werden können oder das Gefährdungspotenzial ausreichend bekannt ist (Art. 138 Abs. 1 lit. b TSchV). In diesem Fall wird ein belastender Tierversuch folglich nicht bewilligt (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. c TSchV). Jedoch ist in der Tierschutzverordnung kein analoges Verfahren des Datenaustauschs zwischen früheren und aktuellen Gesuchstellerinnen vorgesehen.

90. Die vorgehend dargestellten Regelungen beziehen sich ausdrücklich nur auf die Datenweitergabe von der Anmeldestelle an eine neue Anmelderin resp. Gesuchstellerin. Eine Weitergabe der gleichen Daten an eine andere Bundesstelle mit dem Zweck der Verhinderung von Tierversuchen ist dabei nicht vorgesehen. Allerdings lässt sich auf die Regelung von Art. 73 Abs. 4 ChemV verweisen, wonach Daten, die rechtmässig bekanntgegeben wurden, nicht mehr als vertraulich zu behandeln und somit einer erleichterten Weitergabe zwischen Behörden zugänglich sind. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass diejenigen Daten, die an neue Gesuchsteller weitergegeben werden können bzw. müssen, auch **an andere Bundesstellen bekannt gegeben** werden können bzw. müssen, dies zumindest dann, wenn dies zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig ist.

3. Lebensmittelrecht

91. Im Bereich des Lebensmittelrechts sind das **Lebensmittelgesetz**²¹⁴ sowie die **Verordnung** über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung²¹⁵ (LMVV) zu analysieren. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Art. 60 und 62 LMG, welche die Übermittlung von Daten aus dem Anwendungsbereich des LMG regeln.

92. In **Art. 60 LMG** wird der **Austausch von (Sach-)daten**²¹⁶ zwischen den zuständigen Bundesbehörden, den kantonalen Behörden sowie Dritten (vgl. Art. 60 Abs. 2 lit. c und d LMG) geregelt. So «liefern» die zuständigen Behörden gemäss Art. 60 Abs. 1 LMG einander die Daten, die sie benötigen, um die ihnen durch die Lebensmittelgesetzgebung übertragenen Aufgaben erfüllen zu können oder um ihren Berichtspflichten aus völkerrechtlichen Verträgen im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände nachkommen zu können. Sowohl der Wortlaut des Art. 60 Abs. 1 LMG («liefern») als auch der Zweck der Vorschrift, den Datenaustausch mit Blick auf die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Behörden zu gewährleisten, sprechen – bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 60 Abs. 1 LMG, namentlich die Notwendigkeit der Datenweitergabe für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach der Lebensmittelgesetzgebung – dafür, dass es hier um eine **Pflicht zur Datenweitergabe** geht, so dass diesbezüglich kein Ermessensspielraum der weitergebenden Behörde bestehen dürfte. Die Weitergabe hat demnach auch ohne eine Anfrage durch eine der genannten Behörden bei einer anderen Behörde zu erfolgen, wobei jedoch zu beachten ist, dass eine lückenlose diesbezügliche Prüfung der Relevanz der Daten für andere Behörden kaum praktikabel ist, so dass in der Praxis Anfragen die Regel sind. Das Verfahren wird gemäss Art. 60 Abs. 2 LMG durch den Bundesrat geregelt. Im Übrigen regelt er den Datenaustausch mit Dritten. Im Unterschied zu den Regelungen

²¹⁴ Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 20. Juni 2014 (Lebensmittelgesetz, LMG), SR 817.0.

²¹⁵ Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung vom 27. Mai 2020 (LMVV), SR. 817.042.

²¹⁶ Der Text des Art. 60 Abs. 1 LMG spricht nur von «Daten», während im Titel von «Vollzugsdaten» die Rede ist. Im Ergebnis sind hier wohl alle Sachdaten (die Weitergabe von Personendaten ist hingegen in Art. 59 LMG geregelt) erfasst, welche bei den Behörden im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes aus welchem Grund auch immer anfallen.

des HMG²¹⁷ ist der Grundsatz der Datenweitergabe bereits gesetzlich vorgesehen, so dass der Bundesrat lediglich die Art und Weise, das heisst das Verfahren der Datenweitergabe, regeln darf (nicht jedoch die Datenweitergabe als solche relativieren darf).

93. In Art. 96 ff. LMVV hat der Bundesrat denn auch die **Bearbeitung von Personendaten** durch verschiedene Behörden und für verschiedene Zwecke geregelt, dies auf der Grundlage der Delegationsnorm des Art. 59 Abs. 2 LMG. Für den Datenaustausch zwischen Bundesbehörden gilt Art. 101 LMVV, welcher den Austausch von Personendaten in besonderen Fällen vorsieht. Dies ist der Fall, wenn es um die Bewältigung von Notsituationen und Krisen, d.h. bei Gefahr im Verzug, wenn die Bundesbehörden Grund zur Annahme haben, dass ein Produkt nicht den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung entspricht oder ein Betrieb die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung nicht einhält, sowie im Zusammenhang mit den verstärkten Kontrollen bei der Einfuhr und Durchfuhr im Luftverkehr für bestimmte Lebensmittel aus bestimmten Ländern. Deutlich wird damit, dass der Datenaustausch nur für eher eng umschriebene Zwecke erfolgen darf, nicht hingegen allgemein zur Wahrnehmung der Aufgaben der Behörden.

94. Soweit der Austausch von **Sachdaten** betroffen ist, enthält die Verordnung – mit Ausnahme der sogleich noch zu besprechenden Bearbeitung von anonymisierten Daten zu Risikoanalysezwecken – keine spezifischen Regeln. Immerhin dürfte deren Bearbeitung und Austausch unter den Voraussetzungen von Art. 96-104 LMVV *a fortiori* ebenfalls gestattet sein. Ansonsten ist somit für die Zulässigkeit der Datenweitergabe zwischen Bundesbehörden allein auf Art. 60 Abs. 1 LMG abzustellen, der den Datenaustausch jedoch insoweit **beschränkt**, als die Weitergabe nur dann erfolgen darf, wenn sie notwendig ist, damit die «zuständigen Behörden» die ihnen durch die **Lebensmittelgesetzgebung übertragenen Aufgaben** wahrnehmen können. Dabei nimmt der Begriff Lebensmittelgesetzgebung wohl auf den Anwendungsbereich des LMG (vgl. Art. 2 LMG i.V.m. Art. 4 ff. LMG) Bezug. Deutlich wird damit, dass das Lebensmittelrecht keine allgemeine Regelung über den Austausch von Sachdaten zwischen Bundesbehörden, welche nicht

²¹⁷ S.o. Rn. 63 ff.

zum Zweck der Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung erfolgt, enthält.

95. Hinzuweisen ist jedoch noch auf die Regelungen zur **Bearbeitung von Daten zu Risikoanalysezwecken**, welche sich in den Art. 105-107 LMVV finden. Demnach bearbeiten u.a. die Bundesbehörden anonymisierte Daten – Sachdaten – zu Risikoanalysezwecken, welche insbesondere die Daten der Inspektionen in den Betrieben, der verstärkten Kontrollen und der amtlichen Probeuntersuchungen enthalten, sowie die Daten, die für die Erstellung des Jahresberichts zum nationalen Kontrollplan erforderlich sind sowie für die Einhaltung der Anforderungen der völkerrechtlichen Verträge benötigt werden (Art. 105 Abs. 1 und 2 LMVV). Die Bundesbehörden geben ihre Daten gemäss den Weisungen des BLV weiter (Art. 106 Abs. 1 LMVV). Zudem erfassen das BLW und das BLV gemäss Art. 18 Abs. 1 MNKPV²¹⁸ Daten, die es ermöglichen, von Lebensmitteln ausgehende Gefahren zu erkennen und zu beschreiben, Expositionen zu bewerten und mit diesen Gefahren zusammenhängende Risiken einzuschätzen und betreiben zu diesem Zweck ein Informationssystem²¹⁹. Die in diesen beiden Kontexten gesammelten Daten sind auch diejenigen, die gemäss Art. 74 lit. b ChemV²²⁰ an die Anmelde- oder Beurteilungsstellen weitergegeben werden müssen.²²¹

96. Art. 62 LMG regelt das **Informationssystem** des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Dieses ist Teil des gemeinsamen zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette des BLW und des BLV zur Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, der Futtermittelsicherheit, der Tiergesundheit, des Tierschutzes sowie einer einwandfreien Primärproduktion (Art. 62 Abs. 2 LMG). Das Informationssystem gibt es in der vorgesehenen Form gegenwärtig noch nicht, es ist aber im Aufbau. Verschiedene Behörden haben in

²¹⁸ Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände vom 27. Mai 2020 (MNKPV), SR 817.032.

²¹⁹ Zu diesem sogleich in Rn. 96.

²²⁰ S.o. Rn. 82.

²²¹ Vgl. *Bundesamt für Gesundheit*, Interpretationshilfe zur Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015 (Stand am 1. März 2018), S. 57.

diesem Informationssystem im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Bearbeitungsrechte²²² und, für die vorliegende Untersuchung von besonderer Relevanz, Zugriffsrechte. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können verschiedene Bundesstellen (sowie kantonale Vollzugsbehörden und Dritte) Daten im Informationssystem des BLV *online* abrufen. Zugangsberechtigte Bundesbehörden sind:

- das BLV, das Daten über die Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die Hygiene von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, den Täuschungsschutz, die Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit, den Tierschutz und die Primärproduktion abrufen darf (Art. 62 Abs. 5 lit. a LMG),
- das BLW, das Daten über die Sicherheit von Lebensmitteln, die Hygiene von Lebensmitteln, den Täuschungsschutz, die Futtermittelsicherheit, die Tiergesundheit, den Tierschutz und die Primärproduktion abrufen darf (lit. b),
- die EZV im Rahmen der Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrkontrollen von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (lit. c), sowie
- weitere Bundesstellen, die mit Aufgaben zur Umsetzung dieses Gesetzes beauftragt sind, dies für Daten, welche zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich sind, sofern der Bundesrat dies vorsieht (lit. d).

Der Datenabruf durch «weitere Bundesstellen» wird folglich gleich doppelt eingeschränkt: Zum einen muss der Datenabruf zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich sein, zum anderen muss der Bundesrat einen solchen Datenabruf überhaupt erst vorgesehen haben, was bislang nicht der Fall ist.

97. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Lebensmittelgesetz eine **gesetzliche Grundlage** für einen **automatischen Datenaustausch zwischen den am Vollzug des LMG beteiligten Behörden** enthält; dieser kann auch im Rahmen des Informationssystems des BLV erfolgen. Für den Datenaustausch mit Behörden, die nicht am Vollzug des LMG beteiligt sind, sondern andere gesetzliche Aufgaben im Bereich des Schutzes der Gesundheit oder der Umwelt vor schädlichen Stoffen oder Zubereitungen wahrnehmen, besteht im LMG keine ausdrückliche Regelung, dies obwohl zumindest

²²² Dazu gehören das BLV, das BLW, die EZV und die kantonalen Vollzugsbehörden im Bereich des Lebensmittelgesetzes, vgl. Art. 62 Abs. 4 LMG.

Art. 74 lit. b ChemV eine Weitergabepflicht von Daten über Fremd- und Inhaltsstoffe von Lebensmitteln und Stoffe in Gebrauchsgegenständen vorsieht. Allerdings ist daran zu erinnern, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen der Art. 75 Abs. 2-5 ChemV eine Weitergabe an andere Behörden vorgesehen ist.²²³

98. Hingegen enthält das Lebensmittelrecht **keine ausdrückliche Regelung über die Vertraulichkeit von Daten**. Zwar statuiert Art. 56 LMG eine Schweigepflicht der mit dem Vollzug des LMG befassten Personen, wovon insbesondere besonders geschützte Geheimnisse, zu denen auch das Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis (Art. 162 StGB) gehört, umfasst sind. Jedoch besteht keine gesonderte Regelung über die Anerkennung von und den Umgang mit solchen Informationen als vertraulich. Dies lässt sich aber mit den Besonderheiten des Lebensmittelrechts erklären, da dieses, im Gegensatz zum Heilmittel- oder im Chemikalienrecht, nur in eher wenigen Konstellationen²²⁴ Zulassungs- bzw. Bewilligungspflichten für bestimmte Stoffe oder Zubereitungen kennt und somit in der Regel keine Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse zu den Vollzugsbehörden gelangen. Entsprechend kommt hier auch die Grundregel der Amtshilfe zum Zuge: Sofern **keine Drittinteressen betroffen** sind, dürfen Sachdaten ohne weiteres zwischen Bundesbehörden geteilt werden.

4. Fazit

99. In den hier vorstehend erörterten sektoriellen Regelungen finden sich – mit Ausnahme des Tierschutzrechts – **mehr oder weniger detaillierte Vorschriften zur Datenweitergabe zwischen Bundesbehörden**. Während in allen Rechtsbereichen – also dem Heilmittel-, Chemikalien- und Lebensmittelrecht – die **Weitergabe** selbst von als vertraulich zu behandelnden Da-

²²³ S.o. Rn. 82.

²²⁴ So z.B. in Art. 16 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV), SR 817.02, für neuartige Lebensmittel; in Art. 31 LGV für gentechnisch veränderte Lebensmittel (GVO) sowie in Art. 31 Verordnung des EDI betreffend die Information über Lebensmittel, SR 817.022.16 für gesundheitsbezogene Angaben). Bezüglich des Bewilligungsverfahrens für GVO ist namentlich die Verordnung des EDI über gentechnisch veränderte Lebensmittel, SR 817.022.51, zu beachten.

ten **unter Vollzugsbehörden zum Zweck des Vollzugs des jeweiligen Gesetzes** erlaubt ist, weisen die Regelungen zur **Datenweitergabe an weitere Bundesbehörden** einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad auf:

- Im **Heilmittelrecht** bestünde zwar die Möglichkeit, eine Weitergabe von – selbst vertraulichen – Daten an weitere Bundesbehörden einzuführen; der Bundesrat hat von seiner entsprechenden Verordnungskompetenz im Bereich der toxikologischen Daten bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht. Demzufolge besteht nach aktuellem Rechtsstand für nicht am Vollzug des HMG beteiligte Behörden keine Möglichkeit, vom Schweizerischen Heilmittelinstitut (*swissmedic*) toxikologisch relevante Auskünfte über Bestandteile von Heilmitteln zu erhalten, soweit – was die Regel sein wird – Drittinteressen betroffen sind.
- Im **Chemikalienrecht** hingegen hat der Bundesrat seine diesbezügliche Verordnungskompetenz wahrgenommen und ausführliche Regelungen zur Datenweitergabe an weitere Bundesstellen, die im weitesten Sinne mit dem Schutz des Menschen oder der Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen befasst sind, erlassen. Die Datenweitergabe ist in vielen Konstellationen ausdrücklich vorgesehen und erstreckt sich nicht nur auf die mit dem Vollzug des Chemikalienrecht befassten Behörden, sondern umfasst auch eine Pflicht zur Weitergabe bzw. einen Anspruch der Anmelde- und Bewilligungsstellen auf Erhalt von Daten aus dem Vollzug anderer Bundesgesetze, die einen Berührungspunkt mit dem Schutz von Mensch und Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen aufweisen, so etwa die Lebensmittelgesetzgebung, Zollverwaltung, Arbeitnehmerschutzgesetzgebung oder das Bauproduktrecht. Allerdings sind in dieser letzten Konstellation vertrauliche Daten von der Weitergabe ausgeschlossen.²²⁵
- Im **Lebensmittelrecht** findet sich **keine ausdrückliche Regelung** zur Datenweitergabe an Behörden, die nicht direkt am Vollzug des LMG beteiligt sind. Jedoch haben weitere Behörden für über das LMG hinausgehende Zwecke Zugriff auf das **elektronische Informationssystem des BLV**, wobei auffällt, dass toxikologische Zielsetzungen nicht darunter sind. Eine entsprechende Erweiterung des Adressatenkreises

²²⁵ S.o. Rn. 75 ff.

könnte vom Bundesrat auf Verordnungsstufe vorgenommen werden; dies ist jedoch bislang nicht erfolgt.

100. Allgemein ist die Rechtslage betreffend den **Austausch toxikologischer Daten zwischen Bundesbehörden** durch eine gewisse **Uneinheitlichkeit** und **Unübersichtlichkeit** gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund könnte es sich aufdrängen, über eine mögliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften sowohl zwischen als auch innerhalb der verschiedenen Rechtsgebiete nachzudenken. Aufgrund der Existenz von entsprechenden Delegationsnormen in den jeweiligen Grunderlassen liesse sich eine solche Harmonisierung ohne weiteres auf Verordnungsstufe realisieren.

101. Ähnliches lässt sich für den Komplex der **Datenweitergabe zur Vermeidung von Tierversuchen** sagen. Eine derartige Möglichkeit besteht aktuell im Rahmen des Chemikalienrechts, erstreckt sich aber *expressis verbis* nur auf eine Bekanntgabe von der Anmeldestelle an die Gesuchstellerin. Zwar fallen rechtmässig bekanntgegebene Daten nicht mehr unter die Vermutung der Vertraulichkeit (Art. 73 Abs. 4 ChemV) und dürften somit auch zwischen Bundesbehörden geteilt werden können bzw. müssen. Eine ausdrückliche Erwähnung dieses Weitergabezwecks in den entsprechenden Rechtsgrundlagen, welche den Datenaustausch zwischen Vollzugsbehörden regeln, wäre dennoch in Betracht zu ziehen. Zu präzisieren wäre dabei auch, ob durch Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse geschützte Informationen weitergegeben werden dürfen. Ebenfalls anzuregen wäre eine Ausdehnung dieser Regelung aus dem Chemikalienrecht (zumindest) auf das Heilmittelrecht, wofür u.E. eine Änderung auf Verordnungsstufe, analog der Regelungsstruktur in der Chemikalienverordnung, ausreichen würde.

§ 4 Exkurs: Zugang zu Daten Privater

102. Toxikologische Daten, die von Herstellerfirmen im Rahmen von Zulassungsstudien (*regulatory studies*) gewonnen wurden, gelangen in der Regel nur dann an die Zulassungsbehörden, wenn diese Studien auch erfolgreich waren und das entsprechende Produkt zur Marktreife gelangt ist. Wichtige toxikologische Erkenntnisse können aber auch aus «**gescheiterten**» **Studien** gewonnen werden; diese gelangen jedoch in der Regel nicht zu den Behörden, da **kein Zulassungsgesuch** gestellt wird. Auch werden sie von den Firmen meist nicht veröffentlicht (wobei Wettbewerbsgründe häufig eine wichtige Rolle spielen werden). Eine nicht unbedeutende Menge von toxikologisch relevanten Daten befindet sich also in den Händen privater Marktakteure. Zur Verbesserung der Effizienz, des Erkenntnisgewinns sowie zur Verhinderung von Tierversuchen stellt sich nun im letzten Teil dieser Untersuchung die Frage, ob und, wenn ja, inwieweit die Möglichkeit besteht, dass Bundesbehörden auf derartige Daten Zugriff nehmen können, das heisst die Herstellerinnen und/oder Forschungsunternehmen zu einer Herausgabe der Daten auf verpflichtender oder freiwilliger Basis verpflichten oder bewegen können. Der Fokus liegt dabei nachfolgende auf einer Prüfung der **verfassungsrechtlichen Voraussetzungen** eines solchen Zugriffs, soweit die Unternehmen in die Pflicht genommen werden (sollen).

103. In diesem Zusammenhang sind einerseits die Vorgaben des in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten **Legalitätsprinzips** (I.) relevant; andererseits fragt es sich, inwieweit die **Grundrechte** (insbesondere die **Wissenschaftsfreiheit**, Art. 20 BV, und die **Wirtschaftsfreiheit**, Art. 27 BV)²²⁶ betroffen sein könnten und welche Schranken diesen Grundrechten im vorliegenden Zusammenhang zu entnehmen sind (II.). Der Abschnitt schliesst mit einem kurzen Fazit (III.).

²²⁶ Andere möglicherweise auch relevante Grundrechte, wie insbesondere die Eigentumsfreiheit im Zusammenhang mit dem geistigen Eigentum, werden nachfolgend jedoch ausgespart. Vgl. insoweit, mit Bezug zum deutschen Recht, *Wischmeyer/Herzog*, NJW 2020, 289 ff.

I. Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV)

104. Das sogenannte **Legalitätsprinzip** bzw. der **Grundsatz der Gesetzmässigkeit** ist in **Art. 5 Abs. 1 BV** verankert.²²⁷ Dabei handelt es sich um einen unabdingbaren rechtsstaatlichen Grundsatz, welcher für ein gebundenes, rechtsgleiches und vorhersehbares Staatshandeln sorgt, indem er staatliche Willkür vermeidet und die Einzelnen vor staatlichen Übergriffen schützt.²²⁸ Das Legalitätsprinzip beinhaltet zwei Komponenten: den «**Vorbehalt des Gesetzes**» sowie den «**Vorrang des Gesetzes**».²²⁹

Der sog. Vorbehalt des Gesetzes besagt, dass jedes staatliche Handeln auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss; fehlt eine solche gesetzliche Grundlage, darf der Staat (grundsätzlich) auch nicht handeln. Gemäss dem sog. Vorrang des Gesetzes sind alle Staatsorgane an das Recht gebunden und haben dieses zu beachten.²³⁰

105. Besondere Bedeutung kommt im Rahmen der vorliegenden Untersuchung dem **Vorbehalt des Gesetzes** zu. In diesem Zusammenhang sind folgende Aspekte hervorzuheben:

- Der Vorbehalt des Gesetzes bezieht sich auf das **gesamte staatliche Handeln**, so dass nicht nur Eingriffe in die Rechtssphäre des Einzelnen (etwa aufgrund von Grundrechtseingriffen, wobei hier Art. 36 Abs. 1 BV nochmals die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage erwähnt), sondern auch sonstige staatliche Handlungen, unter Einschluss positiver Leistungen, eine gesetzliche Grundlage haben müssen,²³¹ wenn auch die konkreten Anforderungen insbesondere an die Präzision der gesetzlichen Grundlage in Abhängigkeit insbesondere von der Regelungsmaterie variieren.

²²⁷ *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 21; *Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 5, Rn. 9 18.

²²⁸ Vgl. *Bundesrat*, Botschaft BV, BBl 1997 I 1, 131 f.; *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 32, 35; *Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 5, Rn. 16, 18.

²²⁹ *Bundesrat*, Botschaft BV, BBl 1997 I 1, 131.

²³⁰ Vgl. zum Ganzen *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 34 ff.

²³¹ Die umfassende Bedeutung des Gesetzmässigkeitsprinzips betonend etwa BGE 103 Ia 369 E. 5; 131 II 562 E. 3.1; 128 I 113 E. 6.4.2. S. auch schon *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 40.

- Staatshandlungen erfordern grundsätzlich das Bestehen einer **gesetzlichen Grundlage**, das heisst einer generell-abstrakten Rechtsnorm.²³² Als hinreichende gesetzliche Grundlage gelten dabei «alle Rechtsnormen [...], unabhängig von ihrem Rang (Verfassungs-, Gesetzes-, Verordnungsrecht, nationales und internationales Recht)»²³³. Als gesetzliche Grundlage im Sinne des Art. 5 Abs. 1 BV kann somit ein Gesetz im materiellen Sinn ausreichend sein; wichtige Rechtsnormen erfordern jedoch ein Gesetz im formellen Sinn.²³⁴

106. Damit kann eine Bundesstelle nur dann auf Daten eines Unternehmens, das heisst einer juristischen Person des Privatrechts, Zugriff nehmen und diese zur Weitergabe bestimmter Daten verpflichten, wenn hierfür eine **gesetzliche Grundlage** existiert. Dabei kann es sich um eine allgemeine oder eine spezialgesetzliche Rechtsnorm handeln. Ein Zugriff ohne eine solche Rechtsnorm ist unzulässig und könnte ohnehin auch gar nicht durchgesetzt werden. *De lege lata* ist eine **allgemeine Vorschrift für einen solchen Zugriff** bzw. eine solche Verpflichtung zur Datenweitergabe **nicht ersichtlich**.

Hinzuweisen ist aber auf folgende Vorschriften, welche eine Verpflichtung Privater zur Kommunikation bestimmter Daten unter gewissen Voraussetzungen bzw. in gewissen Konstellationen an die Behörden enthalten:

- Gemäss **Art. 10 ZuV**²³⁵ sind Herstellerinnen und Verwender von Zusatzstoffen in Lebensmitteln verpflichtet, dem BLV jede neue wissenschaftliche oder technische Information zu übermitteln, welche die Bewertung der Sicherheit eines Zusatzstoffes beeinflussen kann. Zudem müssen sie das BLV auf dessen Aufforderung hin über die Verwendung des betreffenden Zusatzstoffes informieren.
- Nach **Art. 30 Abs. 3 ChemG** hat das Schweizerische Toxikologische Informationszentrum das Recht, direkt bei der Herstellerin weitere zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Angaben über Stoffe und Zubereitungen zu verlangen.

²³² *Bundesrat*, Botschaft BV, BBl 1997 I 1, 132; *Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 5, Rn. 19, 28, 32.

²³³ *Bundesrat*, Botschaft BV, BBl 1997 I 1, 132.

²³⁴ *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 42; differenzierend *Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 5, Rn. 21, 23.

²³⁵ Verordnung des EDI vom 25. November 2013 über die zulässigen Zusatzstoffe in Lebensmitteln (Zusatzstoffverordnung, ZuV), SR 817.022.31.

Hierbei handelt es sich aber um bereits zugelassene Produkte, zu welchen lediglich ergänzende Informationen eingeholt werden können.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche **spezialgesetzliche Bestimmungen**, welche eine Pflicht Privater, Behörden bestimmte Daten zu übermitteln, vorsehen, wobei diese jedoch in aller Regel an gewisse **Verfahren** geknüpft sind, so z.B. im Heilmittelrecht im Rahmen der Zulassungsverfahren.²³⁶ Im Übrigen erlauben die anderen in § 3 analysierten spezialgesetzlichen Regelungen (vgl. Art. 63 HMG, Art. 45 ChemG, Art. 82 PSMV i.V.m. Art. 75 Abs. 1 S. 1 ChemV, Art. 33 Abs. 4 VBP i.V.m. Art. 75 Abs. 1 S. 1 ChemV sowie Art. 60 LMG) die Weitergabe von Daten nur zwischen Vollzugsbehörden oder «zum Vollzug» des jeweiligen Gesetzes, schreiben aber keine Datenweitergabe der Herstellerinnen vor, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Zulassung eines Wirkstoffes steht.

107. Hingegen ist es Unternehmen unbenommen, Bundesbehörden (ggf. auf Anfrage) Daten ohne eine solche gesetzliche Pflicht zukommen zu lassen, wobei sie selbstverständlich die Rechtsordnung zu beachten haben. Eine **freiwillige Weitergabe** der Daten von Unternehmen an Stellen des Bundes ist vor dem Hintergrund des Art. 5 BV unproblematisch.

II. Vereinbarkeit mit Grundrechten

108. Ein Pflicht Privater, Bundesbehörden bestimmte Daten zu übermitteln, könnte einen Eingriff in **Grundrechte** der Betroffenen, namentlich die **Wissenschafts- oder / und die Wirtschaftsfreiheit**, darstellen. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende gesetzliche Regelung eine **zulässige Einschränkung** dieser Grundrechte darstellen würde. Nachfolgend soll dieser Frage mit Bezug auf die Erkenntnisse und Ergebnisse wissenschaftlicher Studien, welche von Privaten durchgeführt wurden, jedoch nicht veröffentlicht wurden, nachgegangen werden, dies mit besonderem Akzent auf toxikologischen Studien über bestimmte Produkte. In einem ersten Schritt ist dabei danach zu fragen, ob eine solche Pflicht den Schutzbereich der genannten Grundrechte tangiert (1.) und einen Eingriff darstellt (2.), bevor aufgezeigt werden soll, unter welchen Voraussetzungen dieser gerechtfertigt werden kann (3.).

²³⁶ S.o. Rn. 59 ff.

Allerdings kann es im vorliegenden Rahmen lediglich um das Aufzeigen der grossen Linien bzw. der grundsätzlichen Voraussetzungen für die Verfassungsmässigkeit der Verankerung einer solchen Pflicht gehen, da die Thematik abstrakt und nicht mit Bezug auf bestimmte Kategorien von Studien bzw. Produkten erörtert wird.

1. Zur Eröffnung des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit, Art. 20 BV, und der Wirtschaftsfreiheit, Art. 27 BV

109. Eine Pflicht Privater, Erkenntnisse und Ergebnisse wissenschaftlicher Studien an eine Behörde zu übermitteln, dürfte in der Regel sowohl in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit als auch in denjenigen der Wirtschaftsfreiheit fallen:²³⁷

- Die **Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV)** – auf welche sich u.a. natürliche Personen sowie juristische Personen des Privatrechts berufen können²³⁸ – erfasst die «wissenschaftliche» Forschung (und Lehre),²³⁹ wobei der Begriff der «Wissenschaft» **weit** zu verstehen ist und alle Tätigkeiten umfasst, welche der Ermittlung der «Wahrheit» dienen sollen, unabhängig davon, ob der entsprechende Versuch zum Erfolg führt oder nicht.²⁴⁰ Geschützt sind nicht nur alle Schritte des Forschungsprozesses (also der sog. Werkbereich),²⁴¹ sondern auch der sog. Wirkbereich, so dass auch die **Entscheidung der Forschenden über die Publikation** einbezogen ist.²⁴²
- Durch die **Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)** – auf welche sich natürliche und juristische Personen des Privatrechts berufen können²⁴³ –

²³⁷ Verzichtet wird im Folgenden auf eine allgemein-abstrakte Erläuterung des Schutzbereichs dieser beiden Grundrechte, sondern es erfolgt eine Konzentration auf die im vorliegenden Zusammenhang relevanten Aspekte. Ansonsten sei diesbezüglich auf die einschlägige Kommentarliteratur verwiesen.

²³⁸ Zu den Berechtigten des Art. 20 BV *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 20; *Schweizer/Hafner*, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 20, Rn. 22.

²³⁹ *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 5; *Schweizer/Hafner*, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 20, Rn. 8.

²⁴⁰ *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 5.

²⁴¹ Vgl. *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 9.

²⁴² *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 10.

²⁴³ *Uhlmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 27, Rn. 28; *Vallender*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 27, Rn. 46.

wird die gesamte **privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit** geschützt,²⁴⁴ so dass der Schutzbereich sehr weit gefasst ist.²⁴⁵ Auch die Durchführung von Forschungsvorhaben im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen ist daher vom Schutzbereich erfasst, ebenso wie der Umgang mit den Ergebnissen und Erkenntnissen aus diesen Aktivitäten. Hinzu kommt, dass Ergebnisse und Erkenntnisse wissenschaftlicher Forschung in aller Regel auch Rückschlüsse auf dem Geschäfts- und / oder Fabrikationsgeheimnis unterstehende Informationen zulassen, so dass die Wirtschaftsfreiheit auch unter diesem Gesichtspunkt betroffen ist bzw. sein kann.

2. Zum Vorliegen eines Eingriffs

110. Eine Pflicht, bestimmte im Rahmen einer Forschungsarbeit erlangte Erkenntnisse und Ergebnisse Behörden zu übermitteln, stellt in jedem Fall einen **Eingriff in den Schutzbereich des Art. 20 BV (Wissenschaftsfreiheit)** dar, da die Freiheit, über die Verbreitung von Forschungsergebnissen beschränkt wird.

111. In aller Regel wird auch ein **Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)** vorliegen, da die Art und Weise des Umgangs mit Forschungsergebnissen betroffen ist, indem eine Bekanntgabe an Behörden vorgeschrieben ist, so dass die wirtschaftliche Aktivität entsprechenden Vorgaben unterworfen ist.

3. Zur Rechtfertigung

112. Die **Voraussetzungen** für die **Einschränkung von Grundrechten** ergeben sich aus **Art. 36 BV**:

- Zunächst darf der **Kerngehalt** des betreffenden Grundrechts nicht tangiert sein (**Art. 36 Abs. 4 BV**). Unabhängig von der (schwierigen)

²⁴⁴ BGE 137 I 167 E. 3.1; *Uhlmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 27, Rn. 3; *Vallender*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 27, Rn. 9 f.

²⁴⁵ So dass auch die Vorbereitung des wirtschaftlichen Austauschs geschützt ist. Zum weiten Schutzbereich aus der Rechtsprechung z.B. BGE 125 I 276 E. 3a; aus der Literatur nur *Vallender*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 27, Rn. 22; *Uhlmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 27, Rn. ff.

Frage, wie der Kerngehalt (für das jeweilige Grundrecht) zu bestimmen ist,²⁴⁶ wird er weder in Bezug auf Art. 20 BV noch in Bezug auf Art. 27 BV durch eine bloße Pflicht einer Datenweitergabe an eine Behörde betroffen, da die jeweiligen Tätigkeiten als solche nicht beschränkt werden.

- Sodann bedarf es einer **gesetzlichen Grundlage** (Art. 36 Abs. 1 S. 1 BV), also einer generell-abstrakten Rechtsnorm,²⁴⁷ wobei diese sowohl in einem Gesetz im formellen als auch in einem solchen im materiellen Sinn enthalten sein kann und hinreichend bestimmt sein muss.²⁴⁸
- Die Einschränkung muss weiter im **öffentlichen Interesse** liegen (Art. 36 Abs. 2 BV). Als öffentliche Interessen kommen bzw. kämen vorliegend zunächst der **Schutz der Umwelt**, der **Gesundheit der Menschen** sowie der **Tierschutz** in Betracht.²⁴⁹ Dies wäre jedenfalls dann der Fall, wenn eine Weitergabepflicht an Behörden das Ziel verfolgte, zusätzliche Erkenntnisse z.B. über die Gefährlichkeit oder Umweltschädlichkeit eines Produkts zu gewinnen; auch könnte der Rückgriff auf dieselben Daten, welche Herstellerinnen bzw. private Forschungsunternehmen in einer Studie bereits erhoben haben (gegebenenfalls sogar unter Einsatz von Versuchen an Tieren), es ermöglichen, auf eine erneute Erhebung unter Einsatz derselben Methoden zu verzichten. Aber auch die Transparenz wissenschaftlicher Studien im Allgemeinen kann ein öffentliches Interesse darstellen.²⁵⁰

²⁴⁶ Vgl. hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 61 ff.
²⁴⁷ *Bundesrat*, Botschaft BV, BBl 1997 I 1, 132; *Schindler*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 5, Rn. 19, 28, 32.

²⁴⁸ Zum Ganzen *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 36, Rn. 29 ff.

²⁴⁹ Diese Anliegen sind auch verfassungsrechtlich anerkannt, vgl. Art. 74, Art. 80 i.V.m. Art. 120 Abs. 2, Art. 118 BV. Hinzuweisen ist noch darauf, dass im Bereich der Wirtschaftsfreiheit nicht jedes Interesse angeführt werden darf, sondern lediglich «grundsatzkonforme» Interessen zulässig sind, vgl. *Uhlmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 27, Rn. 45. «Grundsatzwidrige» Eingriffe sind solche, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Sie sind prinzipiell verboten, weil sie dem Vorentscheid des Verfassungsgebers widersprechen, die ökonomischen Entscheidungen den Privaten zu überlassen, s. *Vallender*, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 27, Rn. 60. Jedenfalls sind auch die hier in Frage stehenden Anliegen des Tierschutzes sowie des Gesundheits- und Umweltschutzes als grundsatzkonforme öffentliche Interessen anzusehen, s. nur *Uhlmann*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 27, Rn. 45.

²⁵⁰ Vgl. insoweit EGMR, 3.4.2012, No. 41723/06, Gillberg/Schweden (GK), Ziff. 82 ff. (betr. persönliche Daten von Teilnehmern an einer medizinischen Studie): Der EGMR

- Schliesslich müssen Einschränkungen von Grundrechten **verhältnismässig** sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Unter diesem Gesichtspunkt wird verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählte Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist (also auch das mildeste Mittel im Verhältnis zum Grundrechtseingriff darstellt). Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen, m.a.W. zumutbar sein.²⁵¹ Dabei steht dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu.²⁵²

A priori dürfte eine Bekanntgabepflicht von Daten grundsätzlich den Anforderungen der Verhältnismässigkeit genügen bzw. die gesetzliche Grundlage könnte entsprechend ausgestaltet werden (insbesondere indem der Kreis der zu übermittelnden Daten bzw. Informationen entsprechend eingegrenzt wird):

- Es ist davon auszugehen, dass eine Weitergabepflicht zur Verfolgung der in Frage stehenden öffentlichen Interessen **geeignet** ist bzw. sein kann.
- Bei der **Erforderlichkeit** ist jeweils auf den konkret angestrebten Zweck bzw. das Schutzniveau abzustellen, so dass jedenfalls eine gezielte Weitergabepflicht – ggf. kombiniert mit einer Pflicht der Behörde, die Daten ihrerseits als vertraulich zu behandeln bzw. sie nicht weiterzugeben – als mildestes Mittel anzusehen sein dürfte, da jedenfalls eine freiwillige Datenbekanntgabe nicht gleich wirksam wäre.
- Mit Bezug auf die **Zumutbarkeit** – bei welcher die widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen (bei letzteren sind die Geheimhaltungsinteressen der Privaten zu würdigen) abzuwägen sind – ist zunächst klarzustellen, dass weder die Forschungsfreiheit noch

erachtete hier die Transparenz wissenschaftlicher Studien als schützenswert: Sofern nach nationalem Recht ein Anspruch auf Informationszugang besteht und etwaige Geheimhaltungsinteressen und -rechte der Forschenden gewürdigt wurden, könne das (öffentliche) Interesse an der Transparenz der Studien und Möglichkeit zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen überwiegen. S. auch BGer vom 29.10.2010, 1C_284/2010; Hertig, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 13.

²⁵¹ BGE 117 Ia 472 S. 483 E. 3g.

²⁵² S. insoweit, m.w.N., Epiney, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 54 ff.

die Wirtschaftsfreiheit gegenüber den Anliegen des Tierschutzes oder des Umwelt- und Gesundheitsschutzes einen generellen Vorrang geniessen.²⁵³ Vielmehr sind die widerstreitenden Interessen gleichwertig und im Wege einer Güterabwägung zu würdigen.²⁵⁴

Im Übrigen deutet der Umstand, dass einige spezialgesetzliche Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen vorsehen, dass bestimmte Daten zum Wohle der Tiere bekannt gegeben werden müssen oder von Bundesbehörden jedenfalls bearbeitet werden dürfen (vgl. bspw. Art. 50 PSMV, Art. 31 ChemV, Art. 62 Abs. 4 lit. a) und b) LMG, Art. 138 Abs. 1 lit. b) TSchV),²⁵⁵ und dass weitere Spezialgesetze ihre *ratio legis* gerade im Tierschutz und/oder im öffentlichen Gesundheitsschutz (so etwa das Heilmittelgesetz) finden, darauf hin, dass eine Einschränkung der Forschungsfreiheit aus Gründen des Tierschutzes oder der öffentlichen Gesundheit durchaus gerechtfertigt sein könnte, dies jedenfalls, sofern es sich nicht um einen schweren Eingriff in die Wissenschafts- bzw. die Wirtschaftsfreiheit handelt.

Letztlich kommt es hier auf den Einzelfall und die genaue Ausgestaltung der Reichweite und Voraussetzungen der Pflicht zur Datenbekanntgabe an. Hierbei ist die **Schwere des Eingriffs** des Eingriffs relevant. Diese hängt insbesondere davon ab, welche Daten konkret von den Herstellerinnen weitergegeben werden müssen, ob es sich beispielsweise um ganze Studien, Datenbanken oder lediglich um zusammengefasste Erkenntnisse handelt, wie diese sodann von den Behörden behandelt werden (insbesondere der Grad an Vertraulichkeit), ob und inwiefern die Herstellerinnen eine wie auch immer geartete Entschädigung erhalten, mit welchen Mitteln die Weitergabepflicht der Herstellerinnen überwacht und allfällige Verstösse sanktioniert werden.

²⁵³ Vgl. insoweit auch BGE 135 II 384 E. 4.3; BGE 135 II 405 E. 4.3.1; *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 26; *Schweizer/Hafner*, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 20, Rn. 27.

²⁵⁴ *Hertig*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 20, Rn. 26; *Schweizer/Hafner*, Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, SG-BV, Art. 20, Rn. 27.

²⁵⁵ Hierzu oben Rn. 71 ff.

Mit der Auflistung in Art. 73 Abs. 3 und 5 ChemV, Art. 52 Abs. 2 PSMV und Art. 33 und 34 VBP wurden Regelungen getroffen, welche Daten als **besonders schutzwürdig** gelten und somit regelmässig als **vertraulich** zu behandeln sind.²⁵⁶ Damit geht eine Vorgewichtung des Gesetzgebers einher, in welchen Fällen der Geheimnisschutz dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe überwiegt. Für die Abwägung im Rahmen der Rechtmässigkeit des Grundrechtseingriffs bedeutet dies, dass ein öffentliches Interesse an einer Weitergabepflicht ein gewisses Gewicht haben muss und dass eine solche Pflicht in der Regel mit einer Verpflichtung der Behörde, solche Daten ihrerseits als vertraulich zu behandeln einhergehen muss. Zu beachten ist im Übrigen, dass etwa gemäss Art. 73 Abs. 1 lit. e ChemV die Zusammenfassung der Ergebnisse der toxikologischen und ökotoxikologischen Prüfungen in keinem Fall als vertraulich zu behandeln sind (ähnlich auch Art. 52 Abs. 2 lit. b PSMV, welcher die Angaben über Verunreinigungen, die als toxikologisch, ökotoxikologisch oder ökologisch relevant angesehen werden, von der Vertraulichkeit ausnimmt); entsprechend liesse sich per Analogie schlussfolgern, dass an der Bekanntgabe von Ergebnissen mit toxikologischem Erkenntnisgehalt **in der Regel ein überwiegendes öffentliches Interesse** besteht.

III. Fazit

113. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass eine **Pflicht Privater, Behörden bestimmte Daten zu übermitteln**, in jedem Fall einer **gesetzlichen Grundlage** bedarf. Eine solche besteht derzeit in allgemeiner Form nicht. Jedoch wäre es **verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig**, Private entsprechend in die Pflicht zu nehmen. Denn zwar stellt eine solche Pflicht in aller Regel einen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen (insbesondere die Wissenschafts- und die Wirtschaftsfreiheit) dar. Diese Einschränkung kann aber durch relevante und gewichtige öffentliche Interessen, insbesondere des Schutzes der Gesundheit, der Umwelt sowie des Tierwohls, gerechtfertigt werden, und die gesetzliche Grundlage bzw. die Reichweite der Bekanntgabepflicht kann grundrechtskonform ausgestaltet werden, wobei der Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes eine besondere Bedeutung zukommt.

²⁵⁶ Hierzu oben Rn. 73 ff.

§ 5 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

I. Zusammenfassung

114. Die **wesentlichen Ergebnisse** der vorliegenden Untersuchung können folgendermassen zusammengefasst werden:²⁵⁷

- **Daten**, die im Rahmen des **Öffentlichkeitsgesetzes bekanntgegeben** werden können, *a priori* auch **zwischen Bundesbehörden geteilt** werden.
- Allgemein steht den Behörden bei der **aktiven Information** ein **weiter Gestaltungsspielraum** zu, so dass sie grundsätzlich **befugt** sind, Daten, die für andere Behörden von Interesse sein können, an diese weiterzugeben.
- Allerdings haben sie eine solche Weitergabe zu unterlassen, soweit gesetzliche Bestimmungen oder überwiegende **private oder öffentliche Interessen** dem **entgegenstehen**, wobei im vorliegenden Zusammenhang insbesondere das **Fabrikationsgeheimnis** von Bedeutung ist. Ob und inwieweit dieses betroffen ist, ist in jedem **Einzelfall** zu entscheiden.
- Soweit es um **Umweltinformationen** geht (ein weit auszulegender Begriff), sind die besonderen Vorgaben der **Aarhus-Konvention** und der nationalen Umsetzungsgesetzgebung einschlägig. Eine Weitergabe von Daten ist hier möglich, soweit abschliessend in der Aarhus-Konvention aufgeführte überwiegende **private oder öffentliche Interessen** (unter Einschluss des **Fabrikationsgeheimnisses**) dem nicht entgegenstehen, wobei dem Interesse an Transparenz im Rahmen der Verhältnismässigkeit und der Güterabwägung tendenziell ein grösseres Gewicht beizumessen ist. Stehen Umweltinformationen, welche **Emissionen in die Umwelt** betreffen, zur Debatte, kann die Ausnahme des **Geschäfts- und Betriebs- bzw. Fabrikationsgeheimnisses nicht geltend** gemacht werden (Art. 4 Abs. 4 lit. d AK), so dass solche Informationen zwischen Behörden geteilt werden dürfen.
- Jedenfalls soweit eine **anonymisierte Weitergabe** von Daten – die also keine Rückschlüsse auf bestimmte Produkte und damit Hersteller

²⁵⁷ Vgl. insoweit auch schon die Zusammenfassungen am Schluss der jeweiligen Kapitel, die nachfolgend teilweise aufgegriffen werden.

zulassen – in Frage steht, sind keine gewichtigen privaten Interessen ersichtlich, die gegen eine Veröffentlichung oder Weitergabe sprechen.

- Grundsätzlich ist für eine nicht anonymisierte «allgemeine» Weitergabe von Daten mit «Drittbezug» (und insbesondere, soweit Grundrechte betroffen sind) eine **spezifische gesetzliche Grundlage** notwendig (welche auch in den gesetzlichen Grundlagen über die aktive Information der Behörden zu finden sein kann). Sind keine Drittinteressen betroffen, ist ein Datenaustausch immer möglich und gestützt auf die **allgemeine Pflicht zur Leistung von Amtshilfe** sogar geboten, sofern der Austausch im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.
- In den in der vorliegenden Untersuchung erörterten sektoriellen Regelungen (Heilmittel-, Chemikalien- und Lebensmittelrecht) finden sich – mit Ausnahme des Tierschutzrechts – **mehr oder weniger detaillierte Vorschriften zur Datenweitergabe zwischen Bundesbehörden**. Während alle Rechtsbereiche – also das Heilmittelgesetz, das Chemikaliengesetz und das Lebensmittelgesetz – die **Weitergabe** selbst von als vertraulich zu behandelnden Daten **unter Vollzugsbehörden zum Zweck des Vollzugs des jeweiligen Gesetzes** erlauben, sind die Regelungen zur **Datenweitergabe an weitere Bundesbehörden** von unterschiedlichem Detaillierungsgrad:
 - Im **Heilmittelrecht** bestünde zwar die Möglichkeit, eine Weitergabe von – selbst vertraulichen – Daten an weitere Bundesbehörden einzuführen; der Bundesrat hat von seiner entsprechenden Verordnungskompetenz im Bereich der toxikologischen Daten bislang jedoch keinen Gebrauch gemacht. Demzufolge besteht nach aktuellem Rechtsstand für nicht am Vollzug des HMG beteiligte Behörden keine Möglichkeit, vom Schweizerischen Heilmittelinstitut (*swissmedic*) toxikologisch relevante Auskünfte über Bestandteile von Heilmitteln zu erhalten.
 - Im **Chemikalienrecht** hingegen hat der Bundesrat seine diesbezügliche Verordnungskompetenz wahrgenommen und ausführliche Regelungen zur Datenweitergabe an weitere Bundesstellen, die im weitesten Sinne mit dem Schutz des Menschen oder der Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen befasst sind, erlassen.

Die Datenweitergabe ist in vielen Konstellationen ausdrücklich vorgesehen und erstreckt sich nicht nur auf die mit dem Vollzug des Chemikalienrecht befassten Behörden, sondern umfasst auch eine Pflicht zur Weitergabe bzw. einen Anspruch der Anmelde- und Bewilligungsstellen auf Erhalt von Daten aus dem Vollzug anderer Bundesgesetze, die einen Berührungspunkt mit dem Schutz von Mensch und Umwelt vor Stoffen, Zubereitungen oder Gegenständen aufweisen. Allerdings sind in dieser letzten Konstellation vertrauliche Daten von der Weitergabe ausgeschlossen.

- Im **Lebensmittelrecht** findet sich **keine ausdrückliche Regelung** zur Datenweitergabe an Behörden, die nicht direkt am Vollzug des LMG beteiligt sind. Jedoch haben weitere Behörden für über das LMG hinausgehende Zwecke Zugriff auf das **elektronische Informationssystem des BLV**, wobei auffällt, dass toxikologische Zielsetzungen nicht darunter sind. Eine entsprechende Erweiterung des Adressatenkreises könnte vom Bundesrat auf Verordnungsstufe vorgenommen werden; dies ist jedoch bislang nicht erfolgt.
- Eine **Pflicht Privater, Behörden bestimmte Daten zu übermitteln**, bedarf in jedem Fall einer **gesetzlichen Grundlage**. Eine solche besteht derzeit in allgemeiner Form nicht. Jedoch wäre es **verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig**, Private entsprechend in die Pflicht zu nehmen, da eine solche Bekanntgabepflicht grundrechtskonform ausgestaltet werden könnte, wobei der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine besondere Bedeutung zukommt.

II. Schlussbemerkung

115. Die Ausführungen konnten aufzeigen, dass der **Austausch toxikologischer Daten zwischen Bundesbehörden** in zahlreichen Konstellationen durchaus zumindest zulässig sein kann: So ist in allen Konstellationen, in welchen die Öffentlichkeit einen Zugangsanspruch hat oder eine aktive Information der Öffentlichkeit erfolgen kann, *a fortiori* auch eine Weitergabe an andere Bundesbehörden zulässig. Soweit dem allerdings im Einzelfall berechnete Interessen betroffener Privater entgegenstehen, ist eine spezifische Rechtsgrundlage notwendig. Solche Rechtsgrundlagen bzw. Delegationsnormen existieren zwar; jedoch schränken sie entsprechende Datenweitergaben auf verschiedene Art und Weise ein. Hieraus wird dann in der Regel

auch zu schliessen sein, dass eine Veröffentlichung aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips grundsätzlich nicht zulässig wäre (es sei denn, die Voraussetzungen der spezialgesetzlichen Vorschriften greifen), wobei für Umweltinformationen aufgrund der Aarhus-Konvention wiederum weitergehende Bekanntgaben in Betracht kommen.

116. Deutlich wird damit, dass letztlich – immer soweit es um Daten geht, deren Weitergabe «Drittinteressen» betreffen – in jedem **Einzelfall** unter Berücksichtigung aller ggf. einschlägigen rechtlichen Vorgaben, aller Umstände und aller involvierter Interessen eruiert werden muss, ob eine Weitergabe (auf Anfrage) zulässig oder gar geboten ist. Die diesbezügliche Analyse wird regelmässig komplex sein, da die Rechtslage durch eine beachtliche **Uneinheitlichkeit** und **Unübersichtlichkeit** gekennzeichnet ist und es häufig umstritten sein wird, ob eine Weitergabe zulässig ist oder nicht. Für die Behörden impliziert dies bedeutende Herausforderungen, und es könnte die Gefahr bestehen, dass im Zweifel auf eine (grundsätzlich möglicherweise sinnvolle und rechtmässige) Weitergabe von Daten an andere Behörden verzichtet wird, weil die Zulässigkeit nicht eindeutig geklärt ist.

117. Vor diesem Hintergrund wäre es prüfenswert, nach Wegen zu suchen, um zumindest für bestimmte Bereiche **klare gesetzliche Vorgaben für die Datenweitergabe** zwischen Behörden zu schaffen. Wie gezeigt, könnten hier schon auf **Verordnungsstufe** entsprechende Klarstellungen und auch eine gewisse Harmonisierung der diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben verwirklicht werden.

Literaturverzeichnis

- Auer, Christoph/Müller, Markus/Schindler, Benjamin* (Hrsg.): VwVG. Kommentar, 2. Aufl., Zürich, St. Gallen 2019 (zit.: *Verfasser*, in: Auer u.a., VwVG).
- Bellanger, François*: L'entraide administrative en Suisse, in: Bellanger, François/Tanquerel, Thierry (Hrsg.), L'entraide administrative, Genève 2005, 9 ff.
- Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid/Waldmann, Bernhard*: Datenschutzrecht. Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011 (zit.: *Verfasser*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht).
- Blöchlinger, Karin*: Amtsgeheimnis und Behördenkooperation: zum Spannungsfeld von Geheimnisschutz und Verwaltungstätigkeit, Zürich, Basel, Genf 2015.
- Breitenmoser, Stephan*: Internationale Amts- und Rechtshilfe, in: Uebersax, Peter/Rudin, Beat/Hugi Yar, Thomas/Geiser, Thomas (Hrsg.), Ausländerrecht, Basel u.a. 2009, 1181 ff.
- Brunner, Stephan C./Mader, Luzius* (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (zit.: *Verfasser*, in: Brunner/Mader, BGÖ).
- Ebbesson, Jonas/Gaugitsch, Helmit/Jendroska, Jerzy/Stec, Stephen/Marshall, Fiona*: The Aarhus Convention – An Implementation Guide, 2. Aufl., New York 2014.
- Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A.* (Hrsg.): St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit.: *Verfasser*, in: Ehrenzeller u.a., SG-BV).
- Eichenberger, Thomas/Jaisli, Urs/Richli, Paul* (Hrsg.): Basler Kommentar zum Heilmittelgesetz, Basel 2006 (zit.: *Verfasser*, in: Eichenberger/Jaisli/Richli, HMG).
- Epiney Astrid*: UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Kommentar, in: Fluck, Jürgen/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG, Kommentar, Band 2, F.II., 2003 (zit.: *Epiney*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Kommentar Aarhus-Konvention).
- Epiney, Astrid*: Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.
- Epiney, Astrid/Diezig, Stefan/Pirker, Benedikt/Reitemeyer, Stefan*: Aarhus-Konvention: Handkommentar, Baden-Baden 2018.
- Epiney, Astrid/Fasnacht, Tobias/Pirker, Benedikt/Reitemeyer, Stefan*: Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten: zu Reichweite und Schranken des Rechts und der Pflicht staatlicher Behörden zur Verbreitung oder Weitergabe von Umweltinformationen unter besonderer Berücksichtigung wissenschaftlicher Untersuchungen, Zürich 2014.

- Epiney, Astrid/Frei, Nula*: Zur Tragweite des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes. Gutachten zuhanden des Verbands der Kantonschemiker der Schweiz und des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Februar 2021 (nicht veröffentlicht).
- Epiney, Astrid/Kern, Markus*: Internationales und europäisches Natur- und Heimatschutzrecht, in: Peter M. Keller/Jean-Baptiste Zufferey/Karl-Ludwig Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG. Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, Zürich 2019, 123 ff.
- Ferreira Sofia de Abreu*, The Fundamental Right of Access to Environmental Information in the EC: A Critical Analysis of WWF-EPO v. Council, JEL 2007, 399 ff.
- Fluck, Jürgen*: Neuere Rechtsprechung der EU-Gerichte zum Zugang zu Umweltinformationen, die Emissionen betreffen, EuZW 2019, 449 ff.
- Garçon, Geneviève*: Public Access to Information in the Area of Product Legislation – All in Balance Now?, EurUP 2017, 31 ff.
- Häfelin, Ulrich/ Müller, Georg/ Uhlmann, Felix*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.
- Häner, Isabelle*: Organisationsrecht, in: Biaggini, Giovanni/Häner, Isabelle/Saxer, Urs/Schott, Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, 1165 ff.
- Hehemann, Lena*: Die Genehmigung von Tierversuchen im Spannungsfeld von Tierschutz und Forschungsfreiheit. Ein Rechtsvergleich zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zürich 2019.
- Kälin, Walter/Epiney, Astrid/Caroni, Martina/Künzli, Jörg*: Völkerrecht, 4. Aufl., Bern 2016.
- Kämmerer, Jörn*: Der rechtliche Rahmen für die Öffnung des Zugangs zu Informationen sowie das Erscheinungsbild zugänglicher Informationen unter besonderer Berücksichtigung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG und ihrer Umsetzung in deutsches Recht, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 123 ff.
- Keller, Peter M./Zufferey, Jean-Baptiste/Fahrländer, Karl-Ludwig* (Hrsg.): Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2. Aufl., Zürich 2019 (zit.: *Verfasser*, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG).
- Kiener, Regina/Rütsche, Bernhard/Kuhn, Mathias*: Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich, St. Gallen 2015.
- Kölz, Alfred/Häner, Isabelle/Bertschi, Martin*: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013.

- Maurer-Lambrou, Urs/Blechta, Gabor-Paul* (Hrsg.): Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3. Auflage, Basel 2014 (zit.: *Verfasser*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ).
- Meilland, Philomène*: Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse, in: Pasquier, Martial (Hrsg.), Le principe de transparence en Suisse et dans le monde, Lausanne 2013, 19 ff.
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte, Heidelberg 2012 (zit.: *Verfasser*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte).
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix*: Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013.
- Opel, Andrea*: Spontane Amtshilfe unter der Lupe, StR 2016, 380 ff.
- Poledna, Tomas/Berger, Brigitte*: Öffentliches Gesundheitsrecht, Bern 2002.
- Poltier, Etienne*: L'entraide administrative interne, in: Poltier, Etienne/Favre, Anne-Christine/Martenet, Vincent (Hrsg.), L'entraide administrative: évolution ou révolution?, Zürich, Genf 2019, 61 ff.
- Sägesser, Thomas*: Handkommentar Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Bern 2007.
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas*: Aarhus-Handbuch. Informationsrechte, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltrechtangelegenheiten. 2. Aufl., Berlin 2019 (zitiert: *Verfasser*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch).
- Schoch, Friedrich*: Umweltpolitik durch Informationsfreiheit. Zugang zu amtlichen Informationen nach allgemeinem und bereichsspezifischem Informationsrecht, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 81 ff.
- Schoch, Friedrich*: Die Europäisierung des Umweltinformationsrechts, EurUP 2018, 77 ff.
- Sprecher, Franziska*: Transparenz – Ein Grundprinzip des Rechtsstaats und seine Bedeutung im Gesundheitsrecht, insbesondere im Heilmittel- und Humanforschungsrecht, ZSR 2016, 139 ff.
- Streuli, Christoph/Kappes, Dag/Näf, Urs/von Arx, Urs*: Leitfaden zum Chemikalienrecht, 2. Auflage, Bern 2014.
- Tanquerel, Thierry*: Le secret de fonction, in: Tanquerel, Thierry/Bellanger, François (Hrsg.), L'administration transparente, Genève 2002, 43 ff.
- Tanquerel, Thierry*, Manuel de droit administratif, Genève 2011.
- Vokinger, Kerstin Noëlle/Mühlematter, Urs Jakob*: Empirische Analyse der bun-

desverwaltungs- und bundesgerichtlichen Urteile zur Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes – unter Berücksichtigung des «Zitationsverhaltens» der Gerichte, ZSR 2020, 317 ff.

Wagner, Christian: Ringen um Umweltinformationen – EuGH-Urteile zu grundlegenden Fragen der Aarhus-Bestimmungen, EuZW 2017, 95 ff.

Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid (Hrsg.): Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.: *Verfasser*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV).

Waldmann, Bernhard/Weissenberger, Philippe (Hrsg.): Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, Zürich 2016 (zit.: *Verfasser*, in: Waldmann/Weissenberger, VwVG).

Wegener, Bernhard: Kein «Mund auf – Augen zu» – Der freie Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt, ZUR 2017, 146 ff.

Wermelinger, Amédéo: Informationelle Amtshilfe: Verunmöglicht Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat? Analyse des eidgenössischen und des luzernischen Rechts, ZBl 2004, 173 ff.

Wischmeyer Thomas/Herzog Eva: Daten für alle? – Grundrechtliche Rahmenbedingungen für Datenzugangsrechte, NJW 2020, 288 ff.

Materialienverzeichnis

Bundesamt für Gesundheit, Interpretationshilfe zur Chemikalienverordnung vom 5. Juni 2015 (Stand am 1. März 2018).

Bundesrat, Botschaft über ein Forschungsgesetz vom 18. November 1981, BBl 1981 III 1021 ff.

Bundesrat, Botschaft über ein ETH-Gesetz vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I 741 ff.

Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.

Bundesrat, Botschaft zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 1. März 1999, BBl 1999 III 3453 ff.

Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG) vom 24. November 1999, BBl 2000 687 ff.

Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 ff.

Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011, BBl 2011 5571 ff.

swissmedic, Wegleitung SwissPAR HVM 4 (Stand vom 19. August 2019).

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
a.F.	alte Fassung
AK	Aarhus-Konvention
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), SR 830.1
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BGE	Bundesgericht, amtliche Sammlung
BGer	Bundesgericht
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), SR 152.3
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPG	Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ChemG	Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 15. Dezember 2000 (Chemikaliengesetz, ChemG), SR 813.1
ChemRRV	Verordnung vom 18. Mai 2005 zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, ChemRRV), SR 814.81
ChemV	Verordnung vom 5. Juni 2015 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung, ChemV), SR 813.11
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992, SR 235.1
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECLI	European Case Law Identifier
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
f./ff.	
GSchG	Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG), SR 814.20
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000 (Heilmittelgesetz, HMG), SR 812.21
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
i.V.m.	in Verbindung mit
JEL	Journal of Environmental Law
Kap.	Kapitel
lit.	litera
LMG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), SR 817.0.
LMVV	Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung vom 27. Mai 2020 (LMVV), SR. 817.042
m.a.W.	mit anderen Worten
MNKPV	Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände vom 27. Mai 2020 (MNKPV), SR 817.032
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121
PSMV	Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSMV), SR 916.161

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Satz
s.	siehe
SCAHT	Swiss Centre for Applied Human Toxicology
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
sog.	sogenannte, sogenannter, sogenannten
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TBDV	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV), SR 817.022.11
TSchV	Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV), SR 455.1
URP	Umweltrecht in der Praxis
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01
VAM	Verordnung vom 21. September 2018 über die Arzneimittel (Arzneimittelverordnung, VAM), SR 812.212.21
VBP	Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten vom 18. Mai 2005 (Biozidprodukteverordnung, VBP), SR 813.12
vgl.	vergleiche
VKCS	Verband der Kantonschemiker der Schweiz
VO	Verordnung
VwVG	Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), SR 172.021
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

ZuV

Verordnung des EDI vom 25. November 2013 über die zulässigen
Zusatzstoffe in Lebensmitteln (Zusatzstoffverordnung, ZuV),
SR 817.022.31

Cahiers fribourgeois de droit européen

Freiburger Schriften zum Europarecht

Publiés sous l'égide de l'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg
Herausgegeben vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg i. Ü.

Derniers numéros parus / Letzte erschienene Nummern

- 28 Astrid Epiney / Livia Matter
Zur Tragweite des Freizügigkeitsabkommens Schweiz – EU (FZA) im Bereich der Diplomanerkennung: unter besonderer Berücksichtigung der Osteopathie

- 29 Laure Prevignano, auprès du PD Dr. Benedikt Pirker
Entre Fédéralisme et Intergouvernementalisme : une perspective de droit constitutionnel européen sur la réponse de l'UE à la crise de COVID-19

- 30 Astrid Epiney
Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne – Aspects choisis

- 31 Astrid Epiney / Evamaria Hunziker
Zur Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes – ausgewählte Fragen

- 30 Astrid Epiney
Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne – Aspects choisis

- 32 Nula Frei
Die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in der Stadt St. Gallen: Relevanz der Empfehlungen der Kinderrechtsausschusses *und* Umsetzung der vier Grundprinzipien der KRK im Gemeinderecht

- 33 Astrid Epiney / Nula Frei
Datenbekanntgabe zwischen Bundesbehörden: rechtlicher Rahmen
Unter besonderer Berücksichtigung des Lebensmittel-, Heilmittel-, Tier-
schutz- und Chemikalienrechts

Kenntnisse über die Toxizität von Substanzen sind für eine Vielzahl von Behörden im Bereich des Gesundheitsrechts wichtig. Vor diesem Hintergrund gewinnt das Anliegen, Risikobeurteilungen mittels Verbesserung des Austauschs von toxikologischen Daten, die im Rahmen von Zulassungsverfahren gewonnen werden, effizienter zu gestalten. Dabei besteht aber ein Spannungsfeld zwischen dem Interesse der Herstellerfirmen, dass diese Daten nicht veröffentlicht werden, weil sie Rückschlüsse auf ihre Produkte und deren Entwicklung erlauben könnten, und dem Interesse der Behörden an einer Verbesserung des Datenaustauschs, der ihnen bessere Risikoabklärungen erlaubt oder es ermöglicht, auf unnötige eigene Untersuchungen zu verzichten, namentlich wenn es darum geht, Tierversuche zu reduzieren. Einem solchen Datenaustausch stehen deshalb verschiedene Hürden gegenüber, wobei sich die vorliegende Untersuchung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und Schranken dieses Datenaustauschs befasst. Im Zentrum des Interesses steht dabei einerseits die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen bei Behörden vorhandene Daten, die diesen aber von Dritten (so etwa Unternehmen, die eine Produktezulassung beantragen) übermittelt wurden, an andere Behörden weitergegeben werden dürfen oder gar müssen. Die vorliegende Studie untersucht diese Fragestellungen in den Bereichen Heilmittel-, Chemikalien-, Tierschutz- und Lebensmittelrecht. Andererseits fragt es sich auch, unter welchen Voraussetzungen Unternehmen verpflichtet werden können, ausserhalb von gesetzlich geregelten Genehmigungsverfahren (toxikologische) Daten an (bestimmte) Behörden zu übermitteln.

Astrid Epiney, Rektorin, Prof. Dr. iur., LL.M., Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht der Universität Freiburg i.Ue., geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht.

Nula Frei, Dr. iur., Lehr- und Forschungsrätin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.