

Zur Tragweite des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes

*Rechtsgutachten im Auftrag des Verbands der
Kantonschemiker der Schweiz und des Bundesamtes für Lebens-
mittelsicherheit und Veterinärwesen*

Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M.

Dr. Nula Frei

Juli 2021

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Nula Frei, Zum Öffentlichkeitsprinzip im Bereich des Lebensmittelgesetzes. Zur Tragweite des Anspruchs der Öffentlichkeit auf Zugang zu amtlichen Dokumenten im Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes, 47 S., Jusletter vom 17. Januar 2022.

Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einleitung.....	1
§ 2	Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung	3
I.	Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente mit Geheimnisvorbehalt	3
II.	Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz	5
1.	Entgegenstehende gesetzliche Bestimmung	5
2.	Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen	6
III.	Zum Verhältnis kantonaler Öffentlichkeitsgesetze zu Geheimhaltungsbestimmungen im besonderen Bundesverwaltungsrecht	9
§ 3	Zugang zu Daten aus dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung.....	13
I.	Zur Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention	13
1.	Zum Begriff der Umweltinformationen.....	14
2.	Konkretisierung für den Bereich des Lebensmittelrechts	23
II.	Öffentlichkeitsprinzipienrelevante Bestimmungen im Lebensmittelgesetz.....	28
1.	Schweigepflicht (Art. 56 LMG)	28
2.	Ausnahmen von der Öffentlichkeit (Art. 24 Abs. 4 LMG).....	31
a.	Zur Tragweite des Art. 24 Abs. 4 LMG	31
b.	Zur Tragweite der Aarhus-Konvention.....	34
c.	Zwischenfazit	38
3.	Aktive behördliche Information der Öffentlichkeit (Art. 24 Abs. 1, 2 LMG)	39
§ 4	Exkurs: Zur Tragweite des Öffentlichkeitsprinzips im Zusammenhang mit privatrechtlichen Aufträgen	43
I.	Keine amtlichen Dokumente	44
II.	Überwiegende private Interessen.....	45
§ 5	Zusammenfassung.....	47
I.	Zusammenfassung	47
II.	Schlussbemerkung	48
	Literaturverzeichnis.....	50
	Materialienverzeichnis.....	53
	Abkürzungen	54

§ 1 Einleitung

1. Auf der Grundlage des **Öffentlichkeitsprinzips** – welches auf Bundesebene seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes¹ im Jahr 2006 gilt und mittlerweile auch in fast allen Kantonen gesetzlich verankert ist – sind Informationen und Dokumente der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich für alle Bürgerinnen und Bürger auf Anfrage und ohne den Nachweis eines spezifischen Interesses zugänglich. Ausgenommen sind lediglich diejenigen Fälle, in denen ein gesetzlich vorgesehenes öffentliches oder privates Geheimhaltungsinteresse oder eine sonstige gesetzliche Geheimhaltungspflicht besteht; die einzelnen Ausnahmetatbestände sind abschliessend.

2. Diese Grundsätze gelten auch im Lebensmittelrecht, so dass Daten und Informationen, die beim Vollzug des Lebensmittelrechts durch Bundes- und kantonale Behörden anfallen, grundsätzlich öffentlich zugänglich sind bzw. sein müssen. Allerdings enthält das **Lebensmittelgesetz (LMG)**², das erst kürzlich revidiert wurde und seit Mai 2017 in Kraft ist, auch Geheimhaltungsverpflichtungen, wonach bestimmte Informationen vom Zugang der Öffentlichkeit ausgeschlossen sind. So postuliert **Art. 56 LMG** eine allgemeine **Schweigepflicht** aller Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt ist, und **Art. 24 Abs. 4 LMG** nimmt **bestimmte Informationen** vom Zugang der Öffentlichkeit aus.

3. Da das Lebensmittelrecht unter anderem auch Anliegen des Gesundheitsschutzes sowie des Konsumentenschutzes verfolgt,³ besteht ein gewisses **Interesse der Öffentlichkeit** an bestimmten Informationen und Ergebnissen aus Kontrolluntersuchungen der Lebensmittelbehörden. In jüngster Zeit hat sich die Öffentlichkeit insbesondere im Zusammenhang mit der Chlorothalonil-Problematik im **Trinkwasser** für die Messdaten, die bei Kontrollen anfallen, interessiert, womit die Frage aufgeworfen wird, ob die Öffentlichkeit Anspruch auf Zugang zu diesen Informationen hat. In diesem Bereich lässt sich auch nach dem Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen fragen, wie er in der sog. **Aarhus-Konvention**⁴ völkerrechtlich verankert ist.

4. Im Zentrum steht damit die **Tragweite** der im LMG enthaltenen **Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip** sowie der **Schweigepflicht** nach Art. 56 LMG, wobei es letztlich darum geht, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen diese Bestimmungen die Ablehnung eines Gesuchs auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen begründen

¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), SR 152.3.

² Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), SR 817.0.

³ Vgl. insb. Art. 1 lit. a, c und d LMG.

⁴ 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.

können. Zusätzliche Fragen stellen sich, wenn nicht der Bund, sondern die **Kantone** Teile des Lebensmittelgesetzes vollziehen, was überall dort der Fall ist, wo nicht per Gesetz der Bund zuständig ist (Art. 47 Abs. 1 LMG). Für das Handeln der kantonalen Behörden – im Lebensmittelrecht sind dies namentlich die Kantonschemikerinnen, die Kantonstierärzte, die Lebensmittelinspektoren und -kontrolleurinnen, sowie die amtlichen Tierärztinnen und Fachassistenten (Art. 49 Abs. 1 LMG) – gilt jedoch nicht das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip, sondern das jeweilige kantonale Öffentlichkeitsgesetz, dies jedenfalls für diejenigen Kantone, die ein solches kennen. Für den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten aus dem kantonalen Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung stellt sich deshalb die Frage des Verhältnisses zwischen den Geheimhaltungsbestimmungen im Lebensmittelgesetz und den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen.

Da die meisten kantonalen Laboratorien ihre Fach- und Messkompetenz zudem auch Privaten zur Verfügung stellen und damit auf dem **freien Markt** auftreten, stellt sich des Weiteren die Frage, ob das Öffentlichkeitsprinzip auch auf Dokumente (z.B. Untersuchungsberichte) anwendbar ist, die im Rahmen dieser Dienstleistungen erstellt wurden.

5. Die vorliegende Untersuchung nimmt sich diesen Fragen an. In einem ersten Schritt werden die Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips und dessen Anwendung dargelegt und das Verhältnis zwischen kantonalen Normen und solchen des Bundesrechts geklärt (§ 2). Darauf aufbauend wird der Zugang der Öffentlichkeit zu Daten aus dem Vollzug des Lebensmittelgesetzes untersucht (§ 3), wobei einleitend die Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention auf Lebensmitteldaten geklärt wird, bevor die öffentlichkeitsprinzipienrelevanten Bestimmungen im Lebensmittelgesetz, namentlich Art. 56 und Art. 24 LMG, auf ihre Tragweite hin analysiert werden. Ein Exkurs (§ 4) ist der Bedeutung bzw. Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips in Bezug auf Dokumente, die im Zusammenhang mit privatrechtlichen Aufträgen bei den Behörden vorhanden sind, gewidmet. Abschliessend werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und ein kurzes Fazit formuliert (§ 5).

Die Untersuchung geht auf ein Gutachten zurück, welches die Verfasserinnen im 2020/2021 im Auftrag des Verbands der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) erstellten. 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:

«Nach Art. 56 LMG unterliegen die mit dem Vollzug des LMG betrauten Personen einer Schweigepflicht, wobei die Informationspflichten gemäss Art. 24 LMG vorbehalten sind. Gleichzeitig kennen die meisten Kantone kantonale Öffentlichkeitsgesetze, welche – abgesehen von bestimmten, abschliessend umschriebenen Ausnahmen – den Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten vorsehen. Vor diesem Hintergrund soll das Gutachten das Verhältnis dieses Zugangsrechts zur Schweigepflicht nach Art. 56 LMG analysieren. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob – ggf. aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts – im Falle des Greifens der Schweigepflicht die Herausgabe von Dokumenten in den Kantonen abgelehnt werden darf. Ebenso fragt es sich, ob bei unter Art. 24 Abs. 4 LMG fallenden Dokumenten die Herausgabe aufgrund der kantonalen Öffentlichkeitsgesetze verweigert werden darf.»

Dem VKCS und dem BLV, insbesondere Frau *Alda Breitenmoser*, Herrn *Michael Beer* sowie Herrn *Christoph Spinner*, sei an dieser Stelle für das entgegengebrachte Vertrauen und die sehr angenehme Zusammenarbeit gedankt.

Gedankt sei ebenfalls Frau *Sophie Moser* für die Unterstützung bei der Rechtsprechungsrecherche.

§ 2 Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

I. Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente mit Geheimnisvorbehalt

6. Mit dem **Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip** 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.⁵ Das Geheimhaltungsprinzip, das davor als Grundprinzip des Umgangs der Verwaltung mit Informationen zum Zuge kam, wurde für den Bund aus der Schweigepflicht der Bundesbediensteten, wie sie in Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes⁶ (und davor in Art. 27 des Beamtengesetzes⁷) in Form des Amtsgeheimnisses zum Ausdruck kommt, sowie aus der Strafbestimmung von Artikel 320 StGB⁸ abgeleitet.⁹

7. 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 VwVG¹⁰ 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 erlassen.¹¹ Der Anwendungsbereich vieler kantonalen Regelungen geht weiter als derjenige des BGÖ.¹² Viele Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip zudem auch – anders als der Bund – ausdrücklich auf Verfassungsstufe verankert.¹³ Mittlerweile gibt es nur noch vier Kantone, die kein eigenes Öffentlichkeits- oder Transparenzgesetz kennen, nämlich Nidwalden, Obwalden, Thurgau und Luzern.¹⁴

8. Das Öffentlichkeitsgesetz soll die **Transparenz** über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern (Art. 1 BGÖ). Transparenz ist sowohl ein rechtsstaatliches Grundprinzip¹⁵ als auch ein Individualrecht in dem Sinne, dass gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ jede Person ein Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Mit anderen

⁵ *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (166) f.; *Blechta*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Zielsetzung, Entstehung und Systematik des BGÖ, Rn. 1.

⁶ Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1.

⁷ Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (Beamtengesetz, BtG) [ausser Kraft].

⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

⁹ *Brunner/Mader*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Einleitung, Rn. 4. Vgl. auch *Bundesrat*, Botschaft BGÖ, BBl 2003 1965 m.w.H.

¹⁰ Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), SR 172.021.

¹¹ Vgl. *Nuspliger*, in: Brunner/Mader, BGÖ, 377.

¹² *Meilland*, in: *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*, 19 (28).

¹³ *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (175).

¹⁴ Allerdings werden entsprechende Gesetze derzeit in Nidwalden, Obwalden und Thurgau diskutiert bzw. vorbereitet.

¹⁵ Vgl. *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (157).

Worten gewährt das BGÖ jeder Person auf Gesuch hin Zugang zu Informationen der Verwaltung, wobei es um einen unbedingten, subjektiven Rechtsanspruch geht.¹⁶ Das BGÖ verpflichtet die Behörden zudem zu aktiver Information über ihre Tätigkeiten.

9. Das Öffentlichkeitsprinzip verpflichtet die Verwaltung damit sowohl zu **aktiver als auch zu passiver Information**. Der aktiven Information liegt das «Bring-Prinzip» zu Grunde, während die passive Information dem «Hol-Prinzip» entspricht.¹⁷ Die aktive Information beruht für den Bund und seine Behörden auch auf Art. 180 Abs. 2 BV¹⁸ und Art. 10 RVOG¹⁹. Demgemäss informiert der Bundesrat einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich u.a. über Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorgehen.²⁰ Dieser Pflicht ist von Amtes wegen nachzukommen. Bei der aktiven Information haben die Behörden einen grossen Ermessensspielraum.²¹ 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.²² Funktional sind aktive und passive Information teilweise eng verzahnt. Sie bedingen und ergänzen sich gegenseitig.²³

10. Besondere Regelungen gelten in Bezug auf **Umweltinformationen**. Nach der sog. **Aarhus-Konvention**²⁴, welche von der Schweiz 2014 ratifiziert worden ist, ist der Zugang der Öffentlichkeit zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen zu gewährleisten, indem jedem Mitglied der Öffentlichkeit ein entsprechendes individuelles Zugangsrecht, welches nicht von einem irgendwie gearteten Interesse der Einzelnen abhängig ist, eingeräumt wird. Im Rahmen der Umsetzung der Konvention wurde im Umweltschutzgesetz²⁵ das Öffentlichkeitsprinzip für Umweltinformationen verankert (Art. 10e-10g USG). Auch 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).

¹⁶ *Vokinger/Mühlematter*, ZSR 2020, 317 (321).

¹⁷ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 78.

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

¹⁹ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010.

²⁰ Vgl. im Einzelnen *Sägesser*, Handkommentar Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Art. 10.

²¹ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 87.

²² *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 16 f.

²³ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader*, BGÖ, Einleitung, Rn. 91.

²⁴ 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.

²⁵ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01.

II. Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz

11. 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. Von diesem Grundsatz bestehen grundsätzlich zwei **Ausnahmen**:

- 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

12. 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*).²⁶ Vor oder nach Inkrafttreten des BGÖ erlassene Geheimhaltungs- oder Öffentlichkeitsnormen in anderen Bundesgesetzen sind vollumfänglich anwendbar.²⁷

13. 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 NDG²⁸). 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 ATSG²⁹) oder der Steuergesetzgebung (z.B. Art. 110 DBG³⁰).³¹

14. 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.³² Dabei muss das Schutzobjekt der Norm durch Auslegung ermittelt werden, insbesondere durch Eruiierung des Zwecks der Bestimmung (teleologische Auslegung). Von besonderer Bedeutung ist

²⁶ Stamm-Pfister, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 2.

²⁷ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 3.

²⁸ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121.

²⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), SR 830.1.

³⁰ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11.

³¹ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 9.

³² Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 10.

dies bei **sehr allgemein gehaltenen Normen**, die bloss in abgewandelter bzw. spezifizierter Form das allgemeine Amtsgeheimnis verankern.³³ Aufgrund ihrer Breite eignen sie sich grundsätzlich nicht als allgemeine Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.³⁴

15. 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.³⁵ 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 BPV³⁶). Das Inkrafttreten des BGÖ und der damit erfolgte Paradigmenwechsel stellt die Relevanz des Amtsgeheimnisses nicht in Frage,³⁷ aber es reduzierte dessen praktische Tragweite, 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 (auf Anfrage) zugänglich machen.³⁸ Jeder andere Ansatz hebelte letztlich das BGÖ und damit das Öffentlichkeitsprinzip aus, da unter Berufung auf das Amtsgeheimnis ansonsten alle Dokumente dem Zugang der Öffentlichkeit entzogen werden könnten.

2. Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen

16. 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 abschliessend³⁹ 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);

Dieser Ausnahmetatbestand soll verhindern, dass Behörden durch ein zu frühes Bekanntwerden gewisser Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter Druck gesetzt werden, so

³³ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 10.

³⁴ BVGer, A-4307/2010 vom 28.02.2013, E. 9.8; s. auch *Stamm-Pfister*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 7.

³⁵ *Stamm-Pfister*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 8.

³⁶ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3.

³⁷ So schon *Bundesrat*, Botschaft BGÖ, BBl 2003 1963, 1978.

³⁸ 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.

³⁹ *Bundesrat*, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2006.

dass ihre Willensbildung nicht objektiv erfolgen kann.⁴⁰ Erfasst werden hier z.B. interne Einschätzungen zu noch nicht abgeschlossenen behördlichen Entscheidungen. Jedenfalls nicht ausreichend ist es jedoch, dass eine Bekanntgabe eine öffentliche Auseinandersetzung auslösen könnte.⁴¹

- die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ);

Hintergrund dieses Ausnahmetatbestandes ist das Anliegen zu verhindern, dass vorab bekannt werdende Informationen die Durchführung und den Erfolg behördlicher Massnahmen (wie insbesondere Aufsichts-, Kontroll- oder Zwangsmassnahmen) in Frage stellen können.⁴² Dies impliziert, dass die Geheimhaltung der Information bzw. des Dokuments eine Voraussetzung für den (wahrscheinlichen) Erfolg der Massnahme darstellt bzw. die Bekanntgabe diesen wahrscheinlich verhinderte.⁴³ Gleichzeitig muss nicht zwingend ein individueller Einzelfall betroffen sein, sondern auch das Bekanntwerden allgemeiner Vorgehensweisen kann ausreichend sein, wobei aber jeweils darzulegen ist, ob der Erfolg der entsprechenden Massnahmen tatsächlich in Frage gestellt werden kann.⁴⁴ Deutlich wird damit auch, dass bei Berichten o.ä. über abgeschlossene Massnahmen dieser Ausnahmetatbestand grundsätzlich nicht zu greifen vermag, da die behördliche Massnahme ja schon durchgeführt ist und ihr Erfolg daher nicht mehr gefährdet werden kann.⁴⁵ Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn die Bekanntgabe die Durchführung zukünftige Massnahmen beeinträchtigen könnte, was jeweils im Einzelfall abzuklären ist.

Soweit ersichtlich gibt es noch keine gerichtliche Praxis zu der Frage, ob von Privaten auf Kontrollpersonen ausgeübter Druck, auf die Bekanntgabe von Kontrollergebnissen zu verzichten, unter diesen Ausnahmetatbestand fallen kann. Grundsätzlich dürfte dies aber zu verneinen sein, da es hier um abgeschlossene behördliche Massnahmen geht, deren Erfolg nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Ganz allgemein können Behörden ihren gesetzlichen Pflichten – hier auf der Grundlage des BGÖ die Verpflichtung, Einzelnen auf Antrag Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren – nicht deshalb nicht nachkommen, weil sie diesbezüglich «Druck» ausgesetzt wären; vielmehr sind sie in der Ausübung ihrer Amtstätigkeit an die gesetzlichen Vorgaben gebunden.

- 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);
- 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 (wie z.B. Herstellungsverfahren oder Zusammensetzung von Produkten). Es muss sich um

⁴⁰ Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2007.

⁴¹ Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2007.

⁴² Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2009.

⁴³ BVGer, Urte. v. 18.10.2010, A-3443/2010 E. 5.2.

⁴⁴ BVGer, Urte. v. 18.10.2010, A-3443/2010 E. 5 im Zusammenhang mit einer «Checkliste» zur Abklärung von Missbrauchsfällen.

⁴⁵ Vgl. insoweit *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 19, mit Hinweis auf eine Empfehlung des EDÖB bezüglich eines Berichts über eine bereits erfolgte und abgeschlossene Inspektion in einem Wasserkraftwerk.

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. Das Berufsgeheimnis betrifft das Interesse der frei beruflich tätigen Personen, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, welche ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeiten bekannt gegeben wurden.⁴⁶

- 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 von einer Privatperson der Behörde freiwillig mitgeteilte Information handelt und die Behörde sich ausdrücklich verpflichtet hat, die Vertraulichkeit zu wahren.⁴⁷

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. Daher sind aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, Behörden bei Kontrollen zu unterstützen und Einsicht in die Unterlagen zu gewähren sowie diese zu übermitteln, der Behörde zur Verfügung gestellte Dokumente grundsätzlich nicht «freiwillig» im Sinne dieser Bestimmung mitgeteilt worden.

- die Privatsphäre Dritter, soweit das öffentliche Interesse am Zugang nicht überwiegt (Art. 7 Abs. 2 BGÖ).

17. 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 und eine Beeinträchtigung nur dann anzunehmen ist, wenn es tatsächlich zu einem Schaden käme oder eine entsprechende hohe Wahrscheinlichkeit besteht. Allgemeine Hinweise reichen somit nicht aus, sondern es ist genau darzulegen, warum eine Beeinträchtigung des jeweiligen Interesses im konkreten Fall vorliegt. Dabei ist aber keine Abwägung der sich widerstrebenden Interessen vorzunehmen, mit Ausnahme der Klausel zum Schutz der Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 BGÖ), so dass bei Vorliegen einer Beeinträchtigung der Zugang zu verweigern ist.⁴⁸ In Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist aber ggf. ein teilweiser Zugang zu gewähren oder heikle Passagen sind zu schwärzen.⁴⁹

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Vgl. BVGer, Ur. v. 9.12.2013, A-2434/2013 E. 8.3; BVGer, Ur. v. 28.2.2013, A-4307/2010 E. 8.1.

⁴⁸ *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 3; *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (16 m.w.H.); *Cottier/Schweizer/Widmer*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 7, Rn. 5.

⁴⁹ *Steimen*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 7 BGÖ, Rn. 9 ff., m.w.H.

III. Zum Verhältnis kantonaler Öffentlichkeitsgesetze zu Geheimhaltungsbestimmungen im besonderen Bundesverwaltungsrecht

18. Da auch die **Kantone** eigene **Öffentlichkeitsgesetze** kennen, stellt sich die Frage nach deren Verhältnis zu allfälligen Geheimhaltungsbestimmungen oder anderen, den Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Informationen regelnden Bestimmungen im besonderen **Bundesverwaltungsrecht**. Es kann nämlich vorkommen, dass kantonale Öffentlichkeitsgesetze den Zugang zu Dokumenten in einer bestimmten Weise regeln, während das besondere Bundesverwaltungsrecht eine andere Regelung vorsieht. Hier geht es also nicht um Konflikte zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (BGÖ) und den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen, denn in diesen Fällen kann aufgrund unterschiedlicher Anwendungsbereiche der Gesetze (Bundes- vs. kantonale Behörden) kein «eigentlicher» Konflikt bestehen. Vielmehr wird die hier behandelte Konstellation in Fällen relevant, in denen die Kantone für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechts zuständig sind und sich somit ein potentieller Konflikt ergibt zwischen einer Bestimmung im Bundesrecht, die den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten regelt, und einem kantonalen Öffentlichkeitsgesetz, das für die Kantonsbehörden ebenfalls massgeblich ist.

19. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist diese Frage insofern relevant, als die **Kantone** im **Lebensmittelrecht** zusammen mit dem Bund für den Vollzug der Bundesgesetzgebung zuständig sind. Somit sind, im Rahmen des Handelns kantonalen Behörden, die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze einschlägig, welche unter Umständen mit spezifischen Bestimmungen im besonderen Bundesverwaltungsrecht, insbesondere im Lebensmittelgesetz des Bundes, über die Zugänglichkeit oder Geheimhaltung von Informationen kollidieren können.

20. Für die Auflösung von solchen (potentiellen) **Normkonflikten** ist einerseits auf **allgemeine Grundsätze** abzustellen, zum anderen enthalten die jeweiligen Gesetze mitunter auch eigene, ausdrückliche **Kollisionsregeln**:

- Als allgemeine, übergeordnete Regel ist das **Prinzip des Vorrangs des Bundesrechts** vor kantonalem Recht zu beachten. Dieses Prinzip ergibt sich bereits aus der allgemeinen Regel *lex superior derogat legi inferiori* und ist ausdrücklich in Art. 49 Abs. 1 BV verankert. Der Vorrang des Bundesrechts vor entgegenstehendem kantonalem Recht gilt für alle Stufen von Bundesrecht und kantonalem Recht. Im Falle der Unvereinbarkeit kantonalen Rechts mit Bundesrecht kann dieses keine Rechtswirkungen entfalten, was ggf. gerichtlich festgestellt bzw. durchgesetzt werden muss.⁵⁰ Aus der bundesstaatlichen Normenhierarchie fliesst zudem eine Pflicht zur bundesrechtskonformen Auslegung des kantonalen Rechts.⁵¹ Sofern also in der einschlägigen Spezialgesetzgebung keine Kollisionsnorm enthalten ist, ist auf diesen allgemeinen Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts abzustellen. Für den hier interessierenden Fall heisst dies: Regelt ein

⁵⁰ Zu den sich im Einzelnen stellenden Fragen der Rechtsfolgen (Nichtigkeit, Anfechtbarkeit, Anwendungsvorrang) werden durchaus unterschiedliche Ansichten vertreten, vgl. *Waldmann*, in: *Waldmann/Belser/Epiney*, BK-BV, Art. 49, Rn. 21 ff.

⁵¹ *Waldmann*, in: *Waldmann/Belser/Epiney*, BK-BV, Art. 49, Rn. 17.

kantonales Öffentlichkeitsgesetz den Zugang zu Informationen ausdrücklich abweichend von den relevanten Bestimmungen im Lebensmittelgesetz, und ist eine bundesrechtskonforme Auslegung des kantonalen Rechts nicht möglich, so darf die kantonale Regelung in diesem konkreten Fall nicht zur Anwendung kommen. Der Informationszugang muss dann allein gestützt auf die relevante Bestimmung im Lebensmittelgesetz erfolgen.

- Ohnehin enthalten aber die meisten der kantonalen Öffentlichkeitsgesetze eine eigene Kollisionsregel in Form eines **Gesetzesvorbehalts** zugunsten von Spezialbestimmungen (*leges speciales*) und/oder zugunsten des Bundesrechts (*lex superior*). Beide Varianten führen im hier interessierenden Fall zum gleichen Resultat wie die Anwendung des eben erwähnten Prinzips des Vorrangs des Bundesrechts, denn das Lebensmittelgesetz stellt sowohl eine *lex specialis* als auch eine *lex superior* zu den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen dar und hat somit immer Vorrang. In denjenigen Kantonen, die einen solchen Gesetzesvorbehalt im kantonalen Öffentlichkeitsgesetz kennen, ergibt sich die Anwendbarkeit des Lebensmittelgesetzes also aus diesem Gesetzesvorbehalt.

Solche Gesetzesvorbehalte finden sich in den nachfolgenden kantonalen Erlassen:

- Gemäss § 5 lit. a des *aargauischen* IDAG⁵² wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn spezielle Gesetzesbestimmungen entgegenstehen.
- Nach Art. 26 Abs. 1 lit. a des *appenzell-innerrhoder* DIAG⁵³ besteht keine Einsicht in amtliche Dokumente, soweit abweichende Regelungen in anderen Erlassen dem Einsichtsrecht entgegenstehen.
- Nach § 27 Abs. 1 des *baselländischen* IDG⁵⁴ ist die Bekanntgabe von oder der Zugang zu Informationen im Einzelfall ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehen. Die wortgleiche Regelung findet sich in § 29 Abs. 1 des *baselstädtischen* IDG⁵⁵.
- Gemäss Art. 27 Abs. 2 des *bernischen* IG⁵⁶ richtet sich das Einsichtsrecht in Akten, die im Auftrag der schweizerischen Eidgenossenschaft angelegt oder verwaltet werden, nur soweit nach dem kantonalen Recht, als das Bundesrecht nichts anderes bestimmt.
- Nach Art. 25 des *freiburgischen* InfoG⁵⁷ bleiben die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung und der kantonalen Gesetze, nach denen gewisse Informationen geheim oder nur unter besonderen Voraussetzungen zugänglich sind, vorbehalten.
- Gemäss Art. 26 Abs. 4 des *genfer* LIPAD⁵⁸ « [s]ont également exclus du droit d'accès les documents à la communication desquels le droit fédéral ou une loi cantonale fait obstacle. »

⁵² Gesetz [des Kantons Aargau] über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006, SAR 150.700.

⁵³ Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz [des Kantons Appenzell-Innerrhoden] vom 28. April 2019, GS 172.800.

⁵⁴ Gesetz [des Kantons Basel-Landschaft] über die Information und den Datenschutz vom 10. Februar 2011, SGS 162.

⁵⁵ Gesetz [des Kantons Basel-Stadt] über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010, SG 153.260.

⁵⁶ Gesetz [des Kantons Bern] über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG) vom 2. November 1993, BSG 107.1.

⁵⁷ Gesetz [des Kantons Freiburg] über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) vom 9. September 2009, BDLF 17.5.

⁵⁸ Loi [du canton de Genève] sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD) du 5 octobre 2001, RSG A 2 08.

- Nach § 13 Abs. 1 lit. a des *solothurner* InfoDG⁵⁹ wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen.
- Gemäss Art. 12 des *walliser* GIDA⁶⁰ bleiben die Spezialbestimmungen anderer Gesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder die von diesem Abschnitt abweichende Zugangsberechtigungen vorsehen, vorbehalten.
- Das *waadtländische* LInfo⁶¹ bestimmt in Art. 15 Abs. 1 : « Les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels sont réservées, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur. »
- Gemäss § 23 des *zürcherischen* IDG⁶² verweigert das öffentliche Organ die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.
- Schliesslich sieht § 5 Abs. 1 des *zuger* Öffentlichkeitsgesetzes⁶³ vor, dass spezielle Bestimmungen anderer Gesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen, vorbehalten bleiben.

21. In allen anderen Kantonen besteht soweit ersichtlich kein besonderer Gesetzesvorbehalt zugunsten des Bundesrechts oder spezialgesetzlicher Regelungen. In diesen Fällen liegt bei Vorliegen einer Geheimhaltungsbestimmung im besonderen Bundesverwaltungsrecht im Grunde ein Konflikt zwischen dem jeweiligen Bundesrecht und dem kantonalen Recht (das im Öffentlichkeitsgesetz eine grundsätzliche Öffentlichkeit der Information postuliert) vor. Hier greift, wie erwähnt, der **bundesstaatliche Vorrang des Bundesrechts** vor kantonalen Recht. Dieser Vorrang findet – im hier interessierenden Bereich – für alle Daten Anwendung, die im Anwendungsbereich des Lebensmittelgesetzes erarbeitet bzw. erhoben wurden, ungeachtet der Urheberschaft der Daten.

22. Hat ein Kanton kein eigenes Öffentlichkeitsgesetz und ist das Öffentlichkeitsprinzip auch nicht in der kantonalen Verfassung verankert, gibt es keinen Normenkonflikt zwischen Bundesrecht und kantonalen Recht. In diesem Fall ist einzig die bundesrechtliche Bestimmung (hier also die öffentlichkeitsrelevanten Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes) anzuwenden.⁶⁴ **Zusammengefasst** heisst dies: Die öffentlichkeitsrelevanten Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes gehen in jedem Fall den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen vor, dies unabhängig davon, ob die kantonale Regelung restriktiver oder offener ist und unabhängig davon, ob überhaupt eine kantonale Regelung besteht. Ebenfalls unerheblich ist, ob diese Daten durch Bundes- oder kantonale Behörden generiert

⁵⁹ Informations- und Datenschutzgesetz [des Kantons Solothurn] vom 21. Februar 2001, BGS 114.1.

⁶⁰ Gesetz [des Kantons Wallis] über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung vom 09.10.2008, SGS 170.2.

⁶¹ Loi [du canton de Vaud] sur l'information (LInfo) du 24 septembre 2002, RSV 170.21.

⁶² Gesetz [des Kantons Zürich] über die Information und den Datenschutz (IDG) vom 12. Februar 2007, LS 170.4.

⁶³ Gesetz [des Kantons Zug] über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014, BGS 158.1.

⁶⁴ So ausdrücklich beispielsweise in Art. 10g Abs. 4 Satz 2 USG: «Soweit die Kantone noch keine Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten erlassen haben, wenden sie die Bestimmungen dieses Gesetzes und des BGÖ sinngemäss an.»

wurden. Ausschlaggebend ist einzig, ob die Daten in Anwendung des Lebensmittelgesetzes entstanden sind.

§ 3 Zugang zu Daten aus dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung

23. Auf der Basis der skizzierten⁶⁵ Grundsätze ist nun zu klären, wie sich die verschiedenen im **Lebensmittelrecht** und im **kantonalen Öffentlichkeitsrecht** bestehenden Geheimhaltungs- und Transparenznormen zueinander verhalten, um so zu eruieren, unter welchen Voraussetzungen kantonale Vollzugsbehörden, namentlich die Kantonschemiker und Kantonschemikerinnen, Informationen aus ihrer Tätigkeit offenlegen oder deren Herausgabe verweigern dürfen oder müssen.

24. **Öffentlichkeitsprinzipienrelevante Normen im Lebensmittelgesetz** finden sich in erster Linie in Art. 56 und in Art. 24 LMG, zudem in gewissen Verordnungen zum LMG, namentlich in der Trinkwasserverordnung (TBDV⁶⁶). Es stellt sich zudem die Frage, inwiefern die **Aarhus-Konvention**, die besondere Zugangsansprüche in Bezug auf Umweltinformationen vorsieht, im Bereich des Vollzugs des Lebensmittelgesetzes zu beachten ist. Diese Frage wird angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung vorab geklärt (I.), bevor die erwähnten Artikel des LMG analysiert werden (II.).

I. Zur Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention⁶⁷

25. 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.

26. 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 (im nationalen Recht) von Rechten der Öffentlichkeit bzw. Einzelner und Verbänden auf Informationszugang und Beteiligung an bestimmten umweltrelevanten Verfahren sowie der 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 Um-

⁶⁵ Rn. 6 ff.

⁶⁶ Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV), SR 817.022.11.

⁶⁷ Dieser Abschnitt greift teilweise auf bereits durchgeführte Untersuchungen zurück, die aufgegriffen werden, vgl. insbesondere *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 5 ff.; sowie *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Einführung, Art. 2.

weltinformationen 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.

27. Im Rahmen es 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.

28. Im Folgenden soll zunächst – unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung insbesondere des Europäischen Gerichtshofs sowie (soweit vorhanden) der Spruchpraxis des *Compliance Committee* der Konvention⁶⁸ und ausgewählter nationaler Rechtsprechung – der **Begriff der Umweltinformationen** umrissen werden (1.), bevor auf dieser Grundlage danach gefragt wird, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen **Lebensmittel im Sinne des Lebensmittelgesetzes Umweltinformationen** darstellen können (2.).

1. Zum Begriff der Umweltinformationen

29. 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;
- 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

⁶⁸ 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.

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 (unter Vorbehalt des Greifens von Ausnahmen) bzw. mindestens diese von den entsprechenden Bestimmungen der Konvention erfasst sein müssen; es steht den Vertragsstaaten aber offen, einen weiteren Begriff zugrunde zu legen.⁶⁹

30. 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,⁷⁰ 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),⁷¹ so dass «nur» im menschlichen Gehirn – das kein «Datenträger» im Sinne der Konvention ist – enthaltene Informationen, wie z.B. behördliche Würdigungen oder Erläuterungen (jedenfalls soweit sie nicht ihrerseits auf Datenträgern festgehalten sind), nicht unter den Begriff der Umweltinformation fallen.⁷²

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.⁷³

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.

⁶⁹ *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 40: Die Bestimmung in der Konvention stelle in diesem Sinne einen Mindeststandard dar. Die Autoren listen einige Staaten – darunter Finnland, die Niederlande und Schweden – auf, welche ein generelles Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Informationen kennen und damit nicht nach Umweltinformationen und anderen Informationen zu unterscheiden sei, da ein Zugang auf jeden Fall gewährt werden müsse.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Ebenso *Ferreira*, JEL 2007, 399 (408).

⁷² 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.

⁷³ *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 40.

31. Materiell unterscheidet Art. 2 Nr. 3 AK **drei unterschiedliche «Kategorien» von Umweltinformationen**, wobei von einer grundsätzlich weiten Auslegung des Begriffs auszugehen ist.⁷⁴

- 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; 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.⁷⁵ 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).⁷⁶

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).⁷⁷

- Ebenso sind **Faktoren, die sich auf den Zustand der Umwelt auswirken** oder wahrscheinlich auswirken, als Informationen über die Umwelt anzusehen (Art. 2

⁷⁴ Auch die Rechtsprechung des EuGH und des EuG legt einen weiten Begriff der Umweltinformationen zugrunde, 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Vgl. zum Umweltbegriff, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der EU, 2. Kap., Rn. 1 ff.

⁷⁷ ACCC/C/2011/63 Österreich, Rn. 54.

Nr. 3 lit. b AK). Zu diesen Faktoren⁷⁸ gehören nicht nur technische Angaben, wie Stoffe oder Energie, sondern auch Tätigkeiten, Massnahmen sowie Verwaltungs-massnahmen, 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.⁷⁹ Darüber hinaus werden aber auch Informationen über Analysen und Annahmen, die bei umweltbezogene Entscheidungsverfahren verwendet werden, wie Kosten/Nutzen- oder Wirtschaftsanalysen, genannt.⁸⁰ Der Begriff der «Informationen über 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

⁷⁸ 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 Bezug zur Umwelt gegeben ist, da nicht die Bezeichnung, 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.

⁷⁹ S. insoweit EuGH, Rs. C-316/01 (Glawischig), 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 sind. Ebenfalls keine Umweltinformationen stellen 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 Verwaltungs-massnahmen 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 Ausnahmeetatbestände.

⁸⁰ 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.

von aussen auf die Umwelt – ein sehr weiter Begriff⁸¹ – und damit alle die Umwelt möglicherweise beeinträchtigenden oder beeinflussenden Aktivitäten erfasst werden sollen. Ein nur mittelbarer Bezug zum Zustand der Umwelt ist somit ausreichend.⁸²

Auch **Stellungnahmen**, die im Rahmen verwaltungsbehördlicher Verfahren (z.B. einer Umweltverträglichkeitsprüfung) abgegeben werden, stellen «Informationen über die Umwelt» dar,⁸³ 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 Durchführbarkeitsstudie 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.⁸⁴
- 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.⁸⁵
- In ACCC/C/2007/21 (Europäische Gemeinschaft) ging es um die Frage, ob eine Finanzierungsvereinbarung auch Umweltinformationen enthalten bzw. als Umweltinformation im Sinne der Aarhus-Konvention anzusehen 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

⁸¹ S. insoweit ausdrücklich BVerwG vom 21.02.2008 – 4 C 13/07, NVwZ 2008, 791, Rn. 11 (Frankfurter Flughafen); OVG Berlin-Brandenburg vom 14.05.2012 – OVG 12 S 12/12, NVwZ 2012, 979 f. Allgemein zum Begriff der Umwelt, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht der EU, 1. Kap.

⁸² 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.).

⁸³ So auch (in Bezug auf die RL 90/313) EuGH, Rs. C-321/96 (Mecklenburg/Kreis Pinneberg), ECLI:EU:C:1998:300.

⁸⁴ ACCC/C/2004/01 Kasachstan, Rn. 2 und 18.

⁸⁵ 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.

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).⁸⁶

- 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.⁸⁷

- Der Begriff der Informationen über die Umwelt beinhaltet schliesslich auch den **Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit**⁸⁸ 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.

32. Die Aufzählungen in den einzelnen Buchstaben des 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 entsteht 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 bestehende Informationen, ohne dass sie diese notwendigerweise selbst beschaffen und bearbeiten. Allerdings dürfte nach den einschlägigen nationalen Gesetzen

⁸⁶ ACCC/C/2007/21 Europäische Gemeinschaft, Rn. 30 b.

⁸⁷ ACCC/C/2008/30 Moldawien, Rn. 29.

⁸⁸ 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, wo der Gerichtshof in Bezug auf die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie) 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.).

eine Verantwortlichkeit dann in Betracht kommen, wenn die Informationsvermittlung nicht durch Gewährung 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.⁸⁹

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.

33. Deutlich wird damit die **sehr weite Fassung** des Begriffs der Umweltinformationen:⁹⁰ Letztlich wird praktisch **jede erdenkliche Information mit unmittelbarem oder mittelbarem Umweltbezug** – und nicht etwa nur Emissionen in die Umwelt⁹¹ – erfasst.⁹²

Die Vorgaben der Aarhus-Konvention wurden in der Europäischen Union durch die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)⁹³ umgesetzt, und der EuGH⁹⁴ hatte sich verschiedentlich mit dem Begriff der Umweltinformation auseinanderzusetzen und insbesondere folgende Informationen als Umweltinformationen angesehen:

⁸⁹ S. insoweit schon *Epiney*, in: Fluck/Fischer/Fetzer, Kommentar Aarhus-Konvention, Art. 1-3, Rn. 17.

⁹⁰ 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. 68.

⁹¹ 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. Hierzu aus der Literatur z.B. *Fluck*, EuZW 2019, 449 ff.; *Wegener* ZUR 2017, 146 ff.; *Wagner*, EuZW 2017, 95 ff.

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ Die Rechtsprechung des EuGH ist damit relevant für die Auslegung der Aarhus-Konvention; im Übrigen stellt die Umsetzung und Anwendung der Konvention in der EU auch eine spätere Praxis der Vertragsparteien (und zwar zahlreicher Vertragsparteien) dar, welche nach Art. 31 Abs. 3 Wiener Vertragsrechtskonvention (Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111) einen Anhaltspunkt für die Auslegung eines solchen Vertrages darstellt und insofern auch für die Schweiz (hoch) relevant ist. S. insoweit ausführlich *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Einführung, Rn. 39 ff.

- Informationen über Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln;⁹⁵
- Informationen über die Auswirkungen von GVO auf die Gesundheit von Mensch und Tier;⁹⁶
- Stellungnahmen in verwaltungsbehördlichen Verfahren.⁹⁷

Besonders aussagekräftig sind die Aussagen des Gerichts in der Rs. T-33/16⁹⁸ 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.

Keine Umweltinformationen stellen nach der Rechtsprechung des EuGH jedoch die sog. Transaktionsdaten dar, die im Rahmen der Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87⁹⁹) erhoben werden und insbesondere die Namen der Inhaber von übertragenden Konten und von Empfängerkonten für Transaktionen mit Emissionszertifikaten enthalten.¹⁰⁰

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 für die Auslegung der Aarhus-Konvention relevant. So haben z.B. die deutschen Gerichte folgende Informationen als Umweltinformationen angesehen:

- Angaben im Sicherheitskonzept eines Transrapid-Zuges¹⁰¹ oder Unterlagen für den Betrieb von Eisenbahnen¹⁰²;
- Kosten-Nutzen-Analysen, Kostenberechnungen und weitere eher ökonomische Informationen zu umweltrelevanten Vorhaben;¹⁰³
- Dioxingehalt von Tonerde, die bei der Futtermittelproduktion verwendet wurde;¹⁰⁴
- Belastung von Mineralwasser mit Uran;¹⁰⁵
- Agrarsubventionen;¹⁰⁶
- Bescheide über die Zuteilung von Emissionsberechtigungen;¹⁰⁷

⁹⁵ EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779.

⁹⁶ EuGH, Rs. T-33/16 (TestBioTech), ECLI:EU:T:2018:135.

⁹⁷ 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)

⁹⁸ EuGH, Rs. T-33/16 (TestBioTech), ECLI:EU:T:2018:135.

⁹⁹ RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2004 L 338, 18.

¹⁰⁰ EuGH, Rs. C-524/09 (Ville de Lyon), ECLI:EU:C:2010:822.

¹⁰¹ OVG Münster, Urt. v. 27.6.2007 – 8 B 922/07, NVwZ 2008, 235 f.

¹⁰² VG Frankfurt, Urt. v. 7.6.2011, NuR 2012, 152.

¹⁰³ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.9.2016 – 8 A 10342/16, NVwZ 2017, 643.

¹⁰⁴ OVG Koblenz, Urt. v. 2.6.2006 – 8 A 1026/06, NVwZ 2007, 351. S. auch EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779, wo der Gerichtshof Informationen über Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, die im Rahmen eines Verfahrens zur Zulassung eines Pflanzenschutzmittels übermittelt werden, als Umweltinformation ansieht.

¹⁰⁵ VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006 – 5 A 383/05, UPR 2006, 43.

¹⁰⁶ VG Schleswig, Urt. v. 29.11.2007 – 12 A 37/06; VG Hamburg, ZUR 2008, 600.

¹⁰⁷ BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189.

- Informationen zum Verfahren und zu Ereignissen vor der Stellung eines Planfeststellungsantrags (auch im Fall eines fehlenden Niederschlags im Beschluss, sofern ein Zusammenhang mit der umweltrelevanten Massnahme besteht);¹⁰⁸
- Sicherheitsberichte eines pharmazeutischen Unternehmens;¹⁰⁹
- Leasing-Vertrag über ein öffentliches Kanalnetz;¹¹⁰
- Vertrag zur Nutzung von Grundstücken für Windkraftanlagen;¹¹¹
- Informationen über behördliche Kontrollmassnahmen zu Tiertransporten;¹¹²
- Unterlagen zur Vorbereitung umweltrelevanter Massnahmen, die deren wirtschaftliche Realisierbarkeit betreffen (z.B. Pachtverträge für Windkraftstandorte);¹¹³
- Angaben zur Finanzierung eines (umweltrelevanten) Vorhabens und zur Finanzkraft des Vorhabenträgers¹¹⁴;
- Untersuchungen zu Mineralwassern;¹¹⁵
- Informationen über die Planung und den Bau von Schienen.¹¹⁶

Hingegen können Pläne, welche vor ihrer Realisierung bereits aufgegeben wurden, keine Massnahmen oder Tätigkeiten sein, die sich auf Umweltbestandteile oder Umweltfaktoren auswirken, und stellen somit keine Umweltinformationen dar.¹¹⁷

Deutlich wird damit, dass die Rechtsprechung im Falle eines «irgendwie gearteten» Umweltbezugs grundsätzlich davon ausgeht, dass es sich bei den in Frage stehenden Daten um Umweltinformationen handelt. Urteile, in welchen trotz eines gewissen Umweltbezugs das Vorliegen von Umweltinformationen verneint wird, haben Seltenheitscharakter.

34. 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)¹¹⁸ verankerten Grundsatz, wonach sich ein Vertragsstaat nicht auf innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages zu rechtfertigen.¹¹⁹

¹⁰⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 14.5.2012 – OVG 12 S 12/12, NVwZ 2012, 979.

¹⁰⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.9.2012 – 8 A 10096/12, NVwZ 2013, 376.

¹¹⁰ VG Stuttgart, Urt. v. 13.11.2014 – 4 K 5228/13.

¹¹¹ OVG Rheinland Pfalz, Urt. v. 28.9.2016 – 8 A 10342/16, NVwZ 2017, 643.

¹¹² VG Oldenburg, Urt. v. 11.1.2017 – 5 A 268/14.

¹¹³ OVG Koblenz, Urt. v. 28.2.2016, NVwZ 2017, 643.

¹¹⁴ BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 16.15, ZD 2017, 442.

¹¹⁵ VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006 – 5 A 383/05, UPR 2006, 43.

¹¹⁶ BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775.

¹¹⁷ BVerwG, Urt. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, NVwZ 2017, 1775.

¹¹⁸ Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, SR 0.111.

¹¹⁹ *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 114 ff.

2. Konkretisierung für den Bereich des Lebensmittelrechts

35. 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 **Daten bzw. Informationen** anwendbar ist bzw. sein kann, die im Rahmen des **Vollzugs des Lebensmittelgesetzes** erhoben wurden, 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.

36. Hierfür ist es – wie erwähnt¹²⁰ – irrelevant, dass die Lebensmittelgesetzgebung formell nicht dem Umweltrecht zugeordnet wird oder nicht vordergründig Umweltanliegen verfolgt. Ausschlaggebend ist einzig die **Definition von «Information über die Umwelt» in der Aarhus-Konvention** selbst. Dies bedeutet auch, dass weder ein allgemeiner Ausschluss der Anwendbarkeit der Aarhus-Konvention noch eine generelle Bejahung ihrer Anwendbarkeit auf sämtliche Lebensmitteldaten völkerrechtlich zulässig bzw. geboten wäre. Vielmehr 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.¹²¹ Ebenfalls als Umweltinformationen behandelt wurden Informationen über die Abluftdaten des Kamins eines Kernkraftwerks,¹²² respektive über Störfälle eines Kernkraftwerks,¹²³ 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 Auslegung des innerstaatlichen Rechts; m.a.W. sind die Bundes- und kantonalen Öffentlichkeitsgesetze im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen.¹²⁴

37. Gemäss Art. 4 LMG gelten als **Lebensmittel** insbesondere alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen sich vernünftigerweise vorhersehen lässt, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden (Art. 4 Abs. 1 LMG), sowie Getränke, einschliesslich Wasser, für den menschlichen Konsum, Kaugummi, sowie alle Stoffe, die dem Lebens-

¹²⁰ Rn. 34.

¹²¹ BVGer 2016/9 E. 7.5 ff.

¹²² BGE 144 II 91.

¹²³ BGE 140 II 315 E. 4.9.

¹²⁴ 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. Zur völkerrechtskonformen Auslegung noch unten Rn. 54 ff.

mittel bei seiner Herstellung, Verarbeitung oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden (Art. 4 Abs. 2). Als **Gebrauchsgegenstände** fallen unter das Lebensmittelgesetz ebenfalls Gegenstände und Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen oder dazu bestimmt sind, ihre Bestandteile an Lebensmittel abzugeben, kosmetische Mittel und andere Gegenstände, Stoffe und Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung äusserlich mit dem Körper, mit den Zähnen oder den Schleimhäuten in Berührung kommen, Utensilien und Farben für Tätowierungen und Permanent-Make-up, Kleidungsstücke, Textilien und andere Gegenstände, die nach ihrer Bestimmung mit dem Körper in Berührung kommen, Spielzeug und andere Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind, Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel, Aerosolpackungen, die Lebensmittel oder andere Gebrauchsgegenstände enthalten, Gegenstände und Materialien, die zur Ausstattung und Auskleidung von Wohnräumen bestimmt sind, soweit sie nicht anderen produktspezifischen Gesetzgebungen unterstellt sind, sowie Wasser, das dazu bestimmt ist, in Anlagen, die der Allgemeinheit oder einem berechtigten, nicht ausschliesslich privaten Personenkreis zugänglich sind, mit dem menschlichen Körper in Kontakt zu kommen, und das nicht dazu bestimmt ist, getrunken zu werden, wie namentlich das Dusch- und Badewasser in Spitälern, Pflegeheimen oder Hotels (Art. 5 LMG). Nicht unter das Lebensmittelgesetz fallen die in Art. 4 Abs. 3 LMG aufgeführten Produkte (wie z.B. Futtermittel, Tabak und Tabakerzeugnisse oder Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe) sowie lebende Tiere, soweit sie nicht für das Inverkehrbringen zum menschlichen Konsum hergerichtet worden sind.

38. Wie oben erwähnt,¹²⁵ 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 **Informationen über verschiedene Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände im Sinne von Art. 4, 5 LMG** auch **Umweltinformationen** darstellen können. Dies ist, wie erwähnt,¹²⁶ im Einzelfall zu eruieren und kann nicht pauschal für sämtliche Informationen aus dem LMG «festgelegt» werden.

39. Von zentraler Bedeutung für diese Einzelfallprüfung ist der Umstand, dass Art. 2 Nr. 3 lit. c AK 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 qualifiziert. Daraus folgt, dass Informationen über all diejenigen Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, 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 sind. M.a.W.: Soweit sich also aus Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen mit Umweltbezug eine Auswirkung auf die menschliche Gesundheit ergibt bzw. ergeben kann, ist von einer Umweltinformation auszugehen.

¹²⁵ Rn. 31.

¹²⁶ Rn. 36.

40. Deutlich wird damit auch, dass das entscheidende Kriterium in diesem Zusammenhang – immer soweit es nicht direkt um von Art. 2 Nr. 3 lit. a AK erfasste Umweltbestandteile wie z.B. Grundwasser geht – der **Umweltbezug** ist, können Lebensmittel oder die unter das LMG fallenden Gebrauchsgegenstände beim Genuss oder Gebrauch doch regelmässig auf die Gesundheit der Menschen einwirken. Wie aufgezeigt,¹²⁷ sind die Anforderungen an diesen Umweltbezug nach ganz herrschender Lehre und der Rechtsprechung jedoch nicht sehr hoch; ein **mittelbarer bzw. indirekter Bezug** reicht aus.¹²⁸ Ein 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 Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände sind grundsätzlich 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, wobei im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken können, relevant sind) betroffen.

Auch wenn – soweit ersichtlich – dieser weite Ansatz in der Gerichtspraxis oder in Empfehlungen des *Compliance Committee* noch nicht speziell in Bezug auf verarbeitete Lebensmittel zugrunde gelegt wurde und hier (noch) keine explizite Praxis zu verzeichnen ist, erscheint er auf der Grundlage des grundsätzlich weiten Ansatzes bei der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 3 AK und der bereits bestehenden Kasuistik zwingend. Erinnert sei daran, dass Informationen über die Beschaffenheit von (Trink- oder Mineral-) Wasser sowie sonstige Informationen über Lebens- oder Futtermittel in diversen Urteilen allgemein und ohne nähere Einschränkungen oder die Formulierung zusätzlicher Kriterien als Umweltinformationen angesehen wurden.¹²⁹

41. Fraglich könnte jedoch sein, ob ein ausreichender Umweltbezug auch dann anzunehmen ist, wenn die **Umweltbestandteile** wegen der **starken Verarbeitung letztlich kaum mehr erkennbar** sind, so dass Informationen über solche Produkte möglicherweise (wenn die Behandlung – in der Regel die Herstellung eines genussfähigen, feinen Lebensmittels – ihr Ziel erreicht hat) **keinen Schluss auf den Zustand der jeweiligen Umweltbestandteile** (oder auch die Faktoren nach Art. 2 Nr. 3 lit. b AK) zulassen, wie dies insbesondere bei stark verarbeiteten Lebensmitteln, aber auch bei Dusch- oder Badewasser der Fall sein kann. Der **Wortlaut** des Art. 2 Nr. 3 lit. c AK spricht zumindest grundsätzlich gegen eine solche Differenzierung: Denn auch im Falle einer starken Verarbeitung ist das jeweilige Produkt doch aus den Umweltbestandteilen hergestellt, so dass zumindest ein mittelbarer Umweltbezug besteht: Häufig wird auch bei verarbeiteten Lebensmitteln oder Gegenständen die menschliche Gesundheit vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK betroffen sein können, zumal es häufig gerade fraglich sein kann, ob die Verarbeitung tatsächlich dazu geführt hat, dass keine oder kaum mehr Rückschlüsse auf Umweltbestandteile möglich sind. Aber auch soweit dies nicht der Fall sein sollte, wären Informationen über verarbeitete Lebensmittel oder

¹²⁷ Rn. 29 ff.

¹²⁸ 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 der insgesamt ständigen Praxis sowohl des *Compliance Committee* als auch des EuGH für die Zwecke des vorliegenden Beitrags zugrundezulegen.

¹²⁹ S.o. Rn. 33.

Gegenstände in Anwendung des Art. 2 Nr. 3 lit. c i.V.m. Art. 2 Nr. 3 lit. b AK erfasst, da es im Rahmen der Verarbeitung gerade um Tätigkeiten oder Massnahmen geht, die sich auf die Umweltbestandteile auswirken können (und auch sollen), so dass insofern jedenfalls ein mittelbarer Umweltbezug besteht. Darüber hinaus lassen Informationen über verarbeitete Produkte Schlüsse über die Tätigkeiten oder Massnahmen (nämlich die Verarbeitung) zu, welche sich auf die Umweltbestandteile (das „Rohprodukt“) ausgewirkt haben und auch auswirken sollen, so dass diese Informationen in aller Regel auch von Art. 2 Nr. 3 lit. b AK erfasst sind. Auch die **Systematik** des Art. 2 Nr. 3 AK stützt den hier vertretenen Ansatz, da in einer Art Kaskade letztlich alle in irgendeiner Form mit Umweltbestandteilen in Zusammenhang stehenden Informationen erfasst werden (sollen). Schliesslich sprechen auch **Ziel und Zweck** des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen grundsätzlich gegen eine solche Differenzierung bzw. einen grundsätzlichen Ausschluss verarbeiteter Produkte, da damit die Gefahr einherginge, dass gewisse Informationen über Umweltbestandteile im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK oder Faktoren im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. b AK dann doch nicht zugänglich wären; die Bedeutung dieses Aspekts erschliesst sich insbesondere auch für die Konstellationen, in denen die Bearbeitung möglicherweise ihre Zielsetzungen nicht erreicht bzw. in denen dies unsicher ist. Die Grenzziehung wäre jedenfalls höchst unsicher und könnte sich zudem auch im Zuge der Entwicklung anderer oder neuer Messmethoden rasch weiterentwickeln. Deutlich wird damit auch, dass Abgrenzungsprobleme vorprogrammiert wären. Der Umstand, dass die betreffenden Produkte so verarbeitet werden sollen bzw. müssen, dass der Zustand der Umweltbestandteile keine Auswirkungen mehr auf die (menschliche) Gesundheit entfalten kann bzw. soll, ändert an diesem Schluss nichts, da er dem Umweltbezug im aufgezeigten Sinn als solchem nicht entgegensteht. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass **Informationen über alle aus Umweltbestandteilen hergestellten Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände grundsätzlich** auch als **Umweltinformationen** anzusehen sind, dies unabhängig von der erfolgten Verarbeitung. **Ausnahmen** könnten im Einzelfall allenfalls dann in Betracht kommen, wenn klar ausgeschlossen werden kann, dass der Zustand der Umweltbestandteile weder in irgendeiner Form die letztliche Zusammensetzung oder Beschaffenheit des Produkts bzw. seine Charakteristika beeinflusst hat, noch dass die Informationen über die Produkte Rückschlüsse auf die Art der Verarbeitung von Umweltbestandteilen zulassen.

Ob letzteres der Fall ist oder sein kann, ist auf der Grundlage der Umstände des Einzelfalls und einschlägiger naturwissenschaftlicher Kriterien zu eruieren, dürfte aber die absolute Ausnahme darstellen, da bei Lebensmitteln in aller Regel immer ein irgendwie gearteter Bezug zu Umweltbestandteilen nachweisbar sein wird.

42. Auf dieser Grundlage sind insbesondere folgende Kategorien von **Informationen** über dem **LMG unterstehende Produkte** grundsätzlich als **Umweltinformationen** anzusehen:

- **Wasser** (sowohl **Trinkwasser** als auch **Dusch- und Badewasser**);
- **agrарische Lebensmittel**, namentlich aus der Obst-, Gemüse-, Fleisch- und Fischwirtschaft, also **Erzeugnisse pflanzlicher oder tierischer Herkunft** sowie **Pilze**, insofern diese Lebensmittel im oder auf dem Boden oder dem Land sowie aus dem Wasser stammen;
- **Gebrauchsgegenstände**, die aus Umweltbestandteilen hergestellt sind (wie z.B. Lebensmittelzwecken dienende Holzteller).

Während auf dieser Grundlage jedenfalls Informationen über Kontaminanten, welche bereits im Rohstoff enthalten sind (wie z.B. Rückstände von Pflanzenschutzmitteln), zweifellos als Umweltinformationen anzusehen sind,¹³⁰ könnte dies bei Informationen über **Kontaminanten, welche erst bei der Verarbeitung** entstehen, fraglich sein. Grundsätzlich wird es aber auch hier in aller Regel um Umweltinformationen gehen, da solche Kontaminanten den «Rohstoff» beeinflussen oder beeinflussen können, und somit von Art. 2 Nr. 3 lit. b AK erfasst werden. Zudem könnte auch eine Rückwirkung des Verzehrs auf die menschliche Gesundheit insofern anzunehmen sein, als die Kontaminanten ggf. gemeinsam mit anderen Faktoren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit entfalten können (vgl. insoweit Art. 2 Nr. 3 lit. c AK).¹³¹

Informationen über **Trink-, Bade- und Duschwasser** sind grundsätzlich unabhängig vom **Verarbeitungsgrad** als Umweltinformationen anzusehen, dies auch soweit diese Verarbeitung gerade darauf abzielt, Umweltfaktoren soweit wie möglich zu eliminieren. Denn einmal handelt es sich gleichwohl in jedem Fall um den Umweltbestandteil Wasser, der von Art. 2 Nr. 3 lit. a AK erfasst ist, woran auch die Verarbeitung nichts ändert (selbst wenn sie sehr stark ist). In vielen Konstellationen stellt die Verarbeitung im Übrigen eine Massnahme bzw. eine Tätigkeit dar, die sich auf Umweltbestandteile im Sinn des Art. 2 Nr. 3 lit. a AK auswirkt, so dass auch Art. 2 Nr. 3 lit. b AK einschlägig sein kann. Schliesslich und vor allem dürfte der «Zustand der menschlichen Gesundheit» im Sinne von Art. 2 Nr. 3 lit. c AK allgemein die Sicherheit vor potentiell schädlichen Substanzen, welche im Rahmen der Verarbeitung hinzugefügt werden können, sowie vom Menschen geschaffenen Bedingungen, welche die Sicherheit des Menschen durch die Manipulation von Umweltelementen beeinflussen, erfassen,¹³² so dass Informationen über die Beschaffenheit von Trink-, Bade- und Duschwasser generell als Umweltinformationen anzusehen sind. Dies gilt auch dann, wenn die Verarbeitung mit dem Ziel erfolgt, die menschliche Gesundheit zu schützen (wie z.B. bei der Behandlung mit Desinfektionsmitteln): Abgesehen davon, dass sich in Art. 2 Nr. 3 AK keine Anhaltspunkte für eine solche Differenzierung finden lassen, erscheint dieser Ansatz auch insofern zwingend, als es mitunter schwierig sein kann zu eruieren, ob und inwieweit gewisse Verarbeitungen die Gesundheit tatsächlich schützen, ganz abgesehen davon, dass sich «Nebenwirkungen» der Verarbeitung auch erst später zeigen können.

Anders stellt sich die Sachlage hingegen bei gewissen **rezeptur- oder / und prozessabhängigen Angaben** (wie z.B. solche über den Nährwert oder den Fettgehalt eines Produkts) dar: Diese sind dann nicht als Umweltinformationen anzusehen, falls jeglicher, auch mittelbarer Bezug zur Umwelt fehlt.

Die **Herkunft der Rohstoffe** eines Produkts bzw. eines Lebensmittels ist grundsätzlich auch als Umweltinformation anzusehen, da sie Aufschluss über den Zustand der Umwelt im entsprechenden Herkunftsgebiet gibt bzw. geben kann. Im Übrigen können – wie bereits erwähnt¹³³ – allgemein Informationen über verarbeitete Produkte in der Regel Schlüsse auf Tätigkeiten oder Massnahmen (nämlich die Verarbeitung) zulassen, welche sich auf die Umweltbestandteile (das «Rohprodukt») ausgewirkt haben und auch auswirken sollen.

43. Keine Umweltinformationen im Sinn des Art. 2 Nr. 3 AK sind jedoch solche Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände, 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,

¹³⁰ S. so auch ausdrücklich EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779.

¹³¹ S. insoweit auch VG Magdeburg, Urt. v. 18.7.2006 – 5 A 383/05, UPR 2006, 43, das allgemein befand, dass Informationen über die Kontamination von Lebensmitteln und Lebensmittelketten Umweltinformationen darstellen.

¹³² So ausdrücklich *Ebbesson et al.*, Aarhus Convention Implementation Guide, 55.

¹³³ Oben Rn. 41.

wie z.B. die Belastung der Umwelt durch Abfall. Da bei Lebensmitteln in aller Regel immer ein irgendwie gearteter Bezug zu Umweltbestandteilen nachweisbar sein wird, dürfte bei Informationen über Lebensmittel der Umweltbezug allenfalls ausnahmsweise verneint werden können.

44. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen gemäss Art. 4 AK auch auf Daten und Informationen anwendbar ist, die **im Rahmen der Lebensmittelgesetzgebung** erhoben wurden, sofern dies Daten betrifft, die als «**Umweltinformationen**» gemäss Art. 2 Nr. 3 AK qualifiziert werden. Dies wird insbesondere bei Daten über die Qualität des Trinkwassers der Fall sein, ebenfalls bei Informationen über den Zustand (beispielsweise die Chemikalienbelastung) von agrarischen Erzeugnissen. Letztlich werden damit Informationen über zahlreiche Produkte, welche der Lebensmittelgesetzgebung unterfallen (wenn nicht gar die meisten, zumindest soweit es um Lebensmittel geht), als Umweltinformationen anzusehen sein, wobei die Abgrenzung im Einzelfall schwierig sein kann. Die Folge dieser Anwendbarkeit ist, dass die entsprechenden rechtlichen Grundlagen, namentlich Art. 24 und 56 LMG, völkerrechtskonform, d.h. im Lichte der Aarhus-Konvention, ausgelegt werden müssen.¹³⁴

II. Öffentlichkeitsprinzipienrelevante Bestimmungen im Lebensmittelgesetz

45. Wegen des Vorbehalts entgegenstehender gesetzlicher Bestimmungen¹³⁵ zum Öffentlichkeitsprinzip geht es im Folgenden nun darum, diejenigen Bestimmungen im Lebensmittelgesetz zu analysieren, welche den grundsätzlich bestehenden Anspruch des Zugangs der Öffentlichkeit ausschliessen könnten. Ziel ist es, das Verhältnis zwischen diesen Normen und dem Öffentlichkeitsprinzip zu bestimmen und zu Erkenntnissen darüber zu gelangen, inwiefern es die relevanten Bestimmungen erlauben oder gar vorschreiben, **Informationen**, die im Kontext des **Vollzugs der Lebensmittelgesetzgebung** anfallen, mit der **Öffentlichkeit zu teilen** oder umgekehrt den Zugang zu entsprechenden Dokumenten zu verweigern.

1. Schweigepflicht (Art. 56 LMG)

46. Vorbehaltlich der Art. 24 und 60 LMG unterstehen Personen, die mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt sind, gemäss Art. 56 LMG der **Schweigepflicht**. Fraglich ist jedoch, ob diese im Verhältnis zum Öffentlichkeitsprinzip einen «Gesetzesvorbehalt» im Sinne des Art. 4 BGÖ und entsprechender Bestimmungen in zahlreichen kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen darstellt, wobei sich dieser Vorbehalt – für das kantonale Recht – überdies aus dem Vorrang des Bundesrechts vor kantonalem Recht (Art. 49 Abs. 1 BV) ergibt. Dabei ist auch die Tragweite des in Art. 56 LMG formulierten Vorbehalts von Art. 24 LMG zu berücksichtigen. Auf Art. 60 LMG wird mangels Relevanz für die vorliegende Untersuchung nicht eingegangen.

¹³⁴ S.u. Rn. 54 ff.

¹³⁵ Oben Rn. 12 ff.

47. Wie oben dargelegt,¹³⁶ muss bei einer gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmung mit **breiter Tragweite**, wie insbesondere bei sehr allgemein gehaltenen Normen, durch Auslegung ermittelt werden, welche Informationen tatsächlich geschützt werden sollen.¹³⁷ Anzuwenden sind die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegungsmethode.¹³⁸

48. Im Rahmen der **historischen Auslegungsmethode** sind – insbesondere bei jüngeren Bundesgesetzen – die **Gesetzgebungsmaterialien** zu berücksichtigen.¹³⁹ Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 25. Mai 2011 zum Lebensmittelgesetz ausführliche Begründungen zu Art. 56 LMG (in der damaligen Entwurfsfassung noch Art. 57) vorgelegt, die für die aufgeworfene Frage aufschlussreich sind und darum hier in ihrer Gesamtheit wiedergegeben werden sollen.

«Art. 57 Schweigepflicht

[...] Grundsätzlich handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit. Sämtliche Personen, die amtliche Funktionen wahrnehmen, unterstehen dem Amtsgeheimnis, das auch strafrechtlich geschützt ist (Art. 320 StGB). Das gilt sowohl für staatlich Angestellte wie auch für Beauftragte. Letzteren wird die Schweigepflicht meist vertraglich auferlegt. Die Schweigepflicht nach Artikel 57 E-LMG geht mithin weder über diejenige nach Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 hinaus, noch ist sie eine Spezialbestimmung nach Artikel 4 BGÖ, welche den Bestimmungen des BGÖ über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgeht. Die Bestimmung hat in erster Linie die Funktion, die Verschwiegenheit der externen Beauftragten festzuschreiben.

Sämtliche Personen, die eine Funktion beim Vollzug des Lebensmittelrechts haben (Art. 39, 50 und 56), unterstehen dieser Bestimmung, auch wenn sie in keinem Angestelltenverhältnis zum Bund oder einem Kanton stehen. Weiter soll klargestellt werden, dass die Schweigepflicht für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Personen insbesondere auch bezüglich der aktiven Kommunikation gilt. Informationen, welche die Vollzugsorgane von Bund und Kantonen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung untereinander austauschen, sollen nicht durch die Beteiligten aktiv an die Öffentlichkeit getragen werden dürfen. Ein solches Verhalten stünde unter der Strafdrohung von Artikel 320 StGB.

Mit dem Vorbehalt von Artikel 24 wird deklariert, dass die Verschwiegenheit gegenüber anderen Interessen zurückzustehen hat. Die Behörden dürfen jederzeit die Öffentlichkeit über Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände informieren, bei denen ein Gesundheitsrisiko bestehen könnte (Art. 24 Abs. 1 Bst. b). Zu öffentlichen Warnungen (Art. 55) sind sie unter gewissen Umständen sogar verpflichtet. Weiter darf der Bund die Öffentlichkeit über ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse und die daraus zu schliessenden Folgerungen informieren (Art. 24 Abs. 2). Eingeschränkt wird das Informationsrecht insoweit, als der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürfen (s. Kommentar zu Art. 24):

- a. amtliche Kontrollberichte und im Nachgang dazu erstellte Dokumente;
- b. Ergebnisse aus einer Marktübersicht;
- c. Risikoklassierungen von Betrieben.

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, unter Berufung auf eidgenössische oder auf kantonale Öffentlichkeitsgesetze publik

¹³⁶ Rn. 14 f.

¹³⁷ Cottier, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 10. S. schon oben Rn. 12 ff.

¹³⁸ Vgl. anstelle vieler Tschannen, Staatsrecht, 52 ff.

¹³⁹ Zur historischen Auslegungsmethode Tschannen, Staatsrecht, 64.

gemacht werden müssen. Die Schweigepflicht nach diesem Gesetz soll hier jedem anderen Recht vorgehen.

Der Vorbehalt von Artikel 61 stellt klar, dass die Schweigepflicht dem gestützt auf diese Bestimmung angeordneten Datenaustausch nicht entgegengehalten werden kann. Benötigt beispielsweise die Kontrollstelle nach Artikel 36 der Weinverordnung vom 14. November 2007 zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Lebensmittelkontrolle Informationen, die einem anderen Lebensmittelvollzugsorgan vorliegen, kann dieses andere Lebensmittelvollzugsorgan die gewünschten Informationen nicht gestützt auf die Schweigepflicht verweigern. Voraussetzung ist jedoch, dass die erwähnte Kontrollstelle die betreffenden Informationen für die Durchführung von Kontrollen benötigt, die der Gewährleistung des lebensmittelrechtlich vorgesehenen Gesundheits- und Täuschungsschutzes dienen.»¹⁴⁰

49. Aus der Schweigepflicht in Art. 56 LMG, welche im Grunde genommen lediglich eine Wiederholung des «normalen» Amtsgeheimnisses darstellt, ergibt sich also gerade **keine generelle Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip**.¹⁴¹ Eine solche würde denn auch dem überkommenen Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt entsprechen, welcher mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht mehr zum Zuge kommen kann. Zudem ist die Bestimmung zu breit, um eine echte *lex specialis* i.S.v. Art. 4 Bst. a BGÖ darzustellen.¹⁴² Vielmehr ist von einem umgekehrten Verhältnis auszugehen, so dass **das Öffentlichkeitsprinzip in Form der Bundes- und kantonalen Öffentlichkeitsgesetze das allgemeine Amtsgeheimnis grundsätzlich übersteuert**.¹⁴³ Der Vorbehalt zugunsten von Art. 24 LMG ergibt denn auch, dass die Verschwiegenheit gegenüber anderen Interessen zurückzustehen hat.¹⁴⁴ Ein Geheimhaltungsinteresse, das dann auch durch das Amtsgeheimnis geschützt ist, ist daher lediglich bei Bestehen spezifischer Geheimhaltungspflichten anzunehmen. Solche spezifischen Pflichten ergeben sich aber nicht aus Art. 56 LMG, sondern aus Art. 24 Abs. 4 LMG.¹⁴⁵

50. Sofern es sich in einem konkreten Anwendungsfall um **Umweltdaten** handelt (also insbesondere bei Informationen über den Zustand des Trinkwassers, des Dusch- und Badewassers sowie agrarisch hergestellter Lebensmittel¹⁴⁶) ergibt sich diese Schlussfolgerung auch aus einer **völkerrechtskonformen Interpretation** von Art. 56 LMG im Lichte der Aarhus-Konvention, als Unterform der systematischen Auslegungsmethode. Diese verpflichtet zur Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit zu solchen Umweltinformationen und spricht damit – sofern keine spezifischen Geheimhaltungsinteressen

¹⁴⁰ Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5634 f.

¹⁴¹ So auch bereits die Ausführungen oben, Rn. 12 ff., sowie in der Literatur, in Bezug auf das allgemeine Verhältnis zwischen Amtsgeheimnis und Öffentlichkeitsprinzip, *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 4, Rn. 12; vgl. auch *Tanquerel*, in: L'administration transparente, 43; *Thalner*, Medialex 2019; *Stamm-Pfister*, in: Maurer-Lambrou/Blechta, DSG/BGÖ, Art. 4 BGÖ, Rn. 8.

¹⁴² Vgl. zur gleich lautenden Schlussfolgerung des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf Art. 62 HMG, welcher die auf Grund des HMG gesammelten Daten, an deren Geheimhaltung ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse besteht, als grundsätzlich vertraulich einstuft: BVGer A-4307/2010 vom 28.02.2013, E. 9.8.

¹⁴³ S. zur gleichen Schlussfolgerung in Bezug auf die im Heilmittelrecht geltende Schweigepflicht des Art. 61 HMG *Sprecher*, ZSR 2016, 139 (212).

¹⁴⁴ Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5635.

¹⁴⁵ Hierzu unten Rn. 51 ff.

¹⁴⁶ Vgl. oben Rn. 29 ff.

i.S.v. Art. 4 Nr. 3, 4 AK vorliegen – ebenfalls gegen eine pauschale Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip.

2. Ausnahmen von der Öffentlichkeit (Art. 24 Abs. 4 LMG)

51. Wie sich bereits aus der oben zitierten Botschaft des Bundesrats ergibt, können die spezifischen Geheimhaltungsinteressen, die in Art. 24 Abs. 4 LMG verankert sind, eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz darstellen, dies im Gegensatz zu Art. 56 LMG, der durch das Öffentlichkeitsprinzip gerade übersteuert wird.¹⁴⁷ Gemäss Art. 24 Abs. 4 LMG werden bestimmte Informationen und Dokumente der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zugänglich gemacht. Hier handelt es sich nun um eine spezifische Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz, die sowohl im Rahmen des BGÖ als auch auf der Grundlage der kantonalen Öffentlichkeitsgesetze eine Ablehnung des Zugangs begründet.¹⁴⁸ So ergibt sich denn auch aus der Botschaft des Bundesrates, dass der Gesetzgeber **bestimmte Dokumente grundsätzlich vom Zugang im Rahmen der passiven Information ausschliessen** wollte.¹⁴⁹ Diese seien zunächst dargestellt (a), bevor auf die Tragweite der Aarhus-Konvention in diesem Zusammenhang eingegangen wird (b).

a. Zur Tragweite des Art. 24 Abs. 4 LMG

52. Art. 24 Abs. 4 LMG führt **drei Kategorien** von Informationen bzw. Dokumenten auf, die vom Zugangsrecht ausgenommen sind:

- Erstens wird nach Art. 24 Abs. 4 lit. a LMG kein Zugang zum **Bericht über die amtliche Kontrolle** sowie sämtliche Dokumente, welche Schlussfolgerungen über die bei der Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten, gewährt.

Begründet wurde dies in der Botschaft des Bundesrates damit, dass Kontrollberichte oft **technische Einzelheiten** enthielten, welche für Fachleute bestimmt und vom breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen seien. Würden solche Kontrollberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, bestehe die Gefahr, dass der **Ruf eines Betriebs nachhaltig Schaden nehmen** könnte, ohne dass überhaupt je eine Gefährdung der Konsumentinnen und Konsumenten bestanden habe. Der Bundesrat wollte damit den im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Befürchtungen, Betriebe würden dadurch «an den Pranger gestellt», Rechnung tragen.¹⁵⁰

Um trotzdem Transparenz zu schaffen, sah der Entwurf des Bundesrats die Schaffung eines **Rechts** der Konsumentinnen und Konsumenten vor, **direkt in den betreffenden Betrieben** in die durch die kantonalen Vollzugsbehörden ausgestellte Konformitätsbescheinigung **Einblick** zu erhalten (Art. 30 E-LMG).¹⁵¹ Dieser Artikel wurde allerdings in den parlamentarischen Beratungen wieder gestrichen, wobei auch dort insbesondere die Besorgnis darüber, dass Unternehmen «an den Pranger» gestellt oder «schwarze Listen» erstellt würden, ausschlaggebend für die Streichung war; als

¹⁴⁷ Rn. 46 ff.

¹⁴⁸ Vgl. *Bundesrat*, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5614: «Bundesrecht bricht diesbezüglich kantonales Recht».

¹⁴⁹ *Bundesrat*, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5614.

¹⁵⁰ *Bundesrat*, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5614.

¹⁵¹ Vgl. *Bundesrat*, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5618 f. und 5614.

Beispiele wurden in den parlamentarischen Beratungen hauptsächlich Gastronomiebetriebe angeführt.¹⁵²

Somit besteht auf der Grundlage dieser Bestimmung keine Möglichkeit für Konsumentinnen und Konsumenten, über Ergebnisse der amtlichen Kontrolle informiert zu werden. Zwar haben die Behörden eine Pflicht, aktiv über ihre Kontrolltätigkeiten und deren Wirksamkeit zu informieren (Art. 24 Abs. 1 lit. a LMG);¹⁵³ jedoch kann der durch die generelle Geheimhaltungspflicht entstandene **Transparenzverlust** dadurch nicht vollwertig kompensiert werden. Ziel und Zweck des Paradigmenwechsels vom Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip war ja gerade, den Bürgerinnen und Bürgern über die aktive Information der Behörden hinaus Zugang zu weiteren Informationen zu verschaffen.

Informationen über die **Qualität des Trinkwassers sowie des Dusch- und Badewassers** sind, wie in der Einleitung erwähnt,¹⁵⁴ von besonderem Interesse für die Konsumentinnen und Konsumenten. Da diese Informationen **ebenfalls unter das LMG fallen** und das Gesetz keine Ausnahme vorgesehen hat, fallen auch Kontrollergebnisse über die Qualität des Trink-, Dusch- und Badewassers nach dem Wortlaut der Bestimmung grundsätzlich¹⁵⁵ unter die Geheimhaltungspflicht von Art. 24 Abs. 4 lit. a LMG. Angesichts der besonderen Natur der Bereitstellung des Trink-, Dusch- und Badewassers bestehen aber erhebliche Zweifel an der **Sachgerechtigkeit** dieses Einbezugs in Art. 24 Abs. 4 lit. a LMG: Da das Trink-, Dusch- und Badewasser in der Regel durch öffentliche oder halb-öffentliche Versorgungsbetriebe bereitgestellt wird, die meist eine regionale oder lokale Monopolstellung einnehmen, stellt sich die Problematik des Reputationsverlusts oder des «an den Pranger Stellens», die als hauptsächliche Motivation des Geheimhaltungsgrundsatzes angeführt wird, gar nicht oder jedenfalls nur in stark reduziertem Mass. Allerdings besteht angesichts des klaren Wortlauts kein Spielraum für eine nach unterschiedlichen Geheimhaltungsinteressen differenzierende Anwendung von Art. 24 Abs. 4 LMG im Bereich der Wasserversorgung, wobei dieser Schluss jedoch aufgrund der Aarhus-Konvention insoweit zu relativieren ist, als es um Umweltinformationen geht.¹⁵⁶ Hinzuweisen ist allerdings auf die **umfassende aktive Informationspflicht** gemäss **Art. 5 TBDV**¹⁵⁷ in Bezug auf die Qualität des Trinkwassers,¹⁵⁸ welche die konkreten Implikationen von Art. 24 Abs. 4 lit. a LMG abschwächt. Zu beachten ist allerdings, dass es sich hier lediglich um eine Verordnungsbestimmung handelt und im Übrigen der passiven neben der aktiven Informationspflicht eine eigenständige Bedeutung zukommt.

Eine differenziertere Regelung wurde diesbezüglich im **Gewässerschutzgesetz**¹⁵⁹ gefunden, welches für alle ober- und unterirdischen Gewässer gilt und damit auch auf das für die Trinkwasserversorgung wichtige Grundwasser anwendbar ist. Zwar ist auch dort (Art. 52 Abs. 2 GschG) eine Schweigepflicht der mit dem Vollzug und namentlich der Durchführung von Erhebungen an privaten und öffentlichen Gewässern beauftragten Personen vorgesehen. Allerdings bestimmt Art. 50 Abs. 1 GschG, dass Bund und Kantone die Öffentlichkeit über den Zustand der Gewässer informieren und insbesondere, soweit dies von allgemeinem Interesse ist, **nach Anhörung der Betroffenen die Ergebnisse der Erhebungen und Kontrollen an privaten und öffentlichen Ge-**

¹⁵² Vgl. insb. die Voten *Bischofberger* und *Eberle* im Ständerat, AB 2013 S 762 ff., sowie *de Courten* und *Hess* im Nationalrat, AB 2013 N 423 ff.

¹⁵³ Hierzu noch unten Rn. 62 ff.

¹⁵⁴ Rn. 3.

¹⁵⁵ Dies gilt allerdings nicht für solche Informationen, die als Umweltinformationen anzusehen sind, drängt sich hier doch aufgrund der Aarhus-Konvention eine einschränkende Auslegung des Art. 24 Abs. 4 LMG auf, s.u. Rn.54 ff.

¹⁵⁶ S. insoweit Rn. 54 ff.

¹⁵⁷ Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV), SR 817.022.11.

¹⁵⁸ Vgl. hierzu auch noch Rn. 66.

¹⁵⁹ Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG), SR 814.20.

wässern veröffentlichen können (Art. 50 Abs. 1 GschG). Vorbehalten bleiben dabei überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen, zudem bleibt das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis in jedem Fall gewahrt (Art. 50 Abs. 2 GschG). Art. 57 Abs. 3 GSchG hält zudem ausdrücklich fest, dass der Bund **die Ergebnisse und die Auswertung der Erhebungen** (Erhebungen von gesamtschweizerischem Interesse über: a. die hydrologischen Verhältnisse; b. die Wasserqualität der ober- und unterirdischen Gewässer; c. die Trinkwasserversorgung; d. andere Belange des Gewässerschutzes) Interessierten **zur Verfügung** stellt.

- Zweitens sind gemäss Art. 24 Abs. 4 lit. b LMG **Ergebnisse von Forschungsarbeiten und Erhebungen** i.S.v. Art. 40 LMG, soweit diese Rückschlüsse auf betroffene Herstellerinnen oder Hersteller, Vertreterinnen oder Vertreter oder Produkte zulassen, vom Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang ausgeschlossen.

Der Bundesrat begründete diese gesetzliche Geheimhaltungsvermutung damit, dass diese Untersuchungsergebnisse keine für das breite Publikum den realen Gegebenheiten entsprechenden Schlüsse auf die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen der untersuchten Art zuliessen. Die Resultate solcher Erhebungen sollten vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht von Bund und Kantonen deshalb insoweit ausgenommen werden, als sie Schlüsse auf konkrete Herstellerinnen oder Hersteller, Vertreterinnen oder Vertreter oder Produkte zulassen.¹⁶⁰

Hingegen solle Zugang zu Dokumenten gewährt werden, denen entnommen werden kann, welche Produktgruppen untersucht wurden, wie bei den Untersuchungen vorgegangen wurde oder welches das **Gesamtergebnis** der Marktstudie war. Das Geschäfts- und das Fabrikationsgeheimnis nach Artikel 7 Abs. 1 lit. g BGÖ sei jedoch in jedem Fall zu gewährleisten.¹⁶¹

- Schliesslich ist auch die **Risikoklassierung von Betrieben durch die Vollzugsbehörden** vom Zugang ausgeschlossen (Art. 24 Abs. 4 lit. c LMG).

Auch hier ergibt sich aus der Botschaft des Bundesrats, dass damit insbesondere **Rufschädigungen** der betroffenen Betriebe vermieden werden sollten. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer Risikokategorie (was insbesondere die Häufigkeit der Kontrollen beeinflusst) erfolgt aufgrund verschiedener vorgegebener Kriterien und unabhängig davon, ob der Betrieb in der Vergangenheit zu einer Beanstandung Anlass gegeben hat. Da diese Klassifizierung von der Öffentlichkeit mit der Einstufung in eine Risikokategorie als Resultat einer Beanstandung (Art. 32 LMG) verwechselt werden könne, sei es angezeigt, auch die Dokumente über die Risikoklassierung von Betrieben vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht auszunehmen.¹⁶²

53. Zusammenfassend besteht aufgrund von Art. 24 Abs. 4 LMG in Bezug auf mehrere Kategorien von Informationen eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht, die dem **Schutz von Interessen Dritter**, nämlich namentlich dem guten Ruf von Lebensmittelbetrieben sowie deren Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen, dienen soll. Im Anwendungsbereich des **Art. 24 Abs. 4 LMG** besteht somit **kein Anspruch auf Zugang zu den entsprechenden Dokumenten**.

¹⁶⁰ Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5615.

¹⁶¹ Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5615.

¹⁶² Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5615 f.

b. Zur Tragweite der Aarhus-Konvention

54. Art. 24 Abs. 4 LMG schliesst nach dem Gesagten¹⁶³ gewisse Kategorien von Dokumenten pauschal und umfassend sowie unabhängig von ihrem genauen Inhalt vom Anspruch auf Zugang aus. Dies und die Qualifikation von Informationen insbesondere über Trink-, Dusch- und Badewasser, aber auch agrarischer Lebensmittel, als Umweltinformation im Sinne von Art. 2 Nr. 3 AK¹⁶⁴ lassen erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob ein genereller Rückgriff auf diese Bestimmung auch bei Umweltinformationen betreffenden Zugangsgesuchen den Vorgaben der Aarhus-Konvention Rechnung trüge, stipuliert diese doch ein grundsätzliches Recht auf Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen. Soweit die **Völkerrechtskonformität** eines «pauschalen» Heranziehens des Art. 24 Abs. 4 LMG auch bei Umweltinformationen zu verneinen ist, stellte sich die Frage, ob der Anwendungsbereich der Bestimmung nicht im Sinne einer **völkerrechtskonformen Auslegung**¹⁶⁵ zu reduzieren wäre.

55. So sieht Art. 4 AK ein weitgehendes **Recht auf Zugang zu Umweltinformationen** vor, das ohne den Nachweis eines spezifischen Interesses ausgeübt werden kann (Abs. 1).¹⁶⁶ Eine Einschränkung des Zugangsrechts darf nur aufgrund bestimmter öffentlicher Interessen oder überwiegender individueller oder öffentlicher Geheimhaltungsinteressen vorgesehen werden (Abs. 3 und 4), wobei diese Gründe eng auszulegen sind. Im Übrigen gilt diese Einschränkung auch nur so weit, wie die gewünschte Information diese Interessen betrifft; andernfalls ist zumindest ein teilweiser Zugang zu gewähren (Abs. 6). Aufgrund des **abschliessenden Charakters der Ausnahmegründe** können sich die Vertragsparteien nicht auf weitere Ablehnungsgründe berufen. Insbesondere ist es nicht möglich, den Schutz von Drittinteressen über das von der Konvention gewährte Mass hinaus auszudehnen.¹⁶⁷

56. Die im vorliegenden Zusammenhang möglicherweise einschlägigen Ausnahmen des Art. 4 Abs. 4 AK betreffen gewisse **öffentliche und private Interessen**, nämlich den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, die Vermeidung von Gefährdungen der internationalen Beziehungen, der Landesverteidigung oder der öffentlichen Sicherheit, den Schutz von laufenden Gerichtsverfahren, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, die Rechte auf geistiges Eigentum, die Vertraulichkeit personenbezogener Daten, die Interessen von Dritten, welche die beantragten Informationen freiwillig zur Verfügung gestellt haben, sowie den Schutz der Umwelt selbst. Allerdings genügt es nicht, dass

¹⁶³ Rn. 52 f.

¹⁶⁴ S.o. Rn. 29 ff.

¹⁶⁵ Aus dem Grundsatz des Vorrangs des Völkerrechts vor nationalem Recht (hierzu, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/*Epiney*, BK-BV, Art. 5, Rn. 84 ff.) folgt ein Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts; grundlegend zu diesem Grundsatz BGE 94 I 669 E. 6a; s. sodann z.B. BGE 128 IV 201; speziell mit Bezug auf die Aarhus-Konvention BGE 141 II 233 E. 4.3.5 (Auslegung des Art. 12 Abs. 1 lit. b NHG in Konformität mit der Aarhus-Konvention); ähnlich BGE 142 II 516 E. 2.6; mit Bezug zum Zugang zu Umweltinformationen ausdrücklich auch BVGer 2016/9 E. 7.5.

¹⁶⁶ Vgl. zum Ganzen schon *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Art. 4, Rn. 36 f., worauf die folgenden Ausführungen teilweise zurückgreifen.

¹⁶⁷ *Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer*, Aarhus-Konvention, Art. 4, Rn. 21.

einer der Ausnahmetatbestände in irgendeiner Form betroffen ist, sondern die Bekanntgabe der fraglichen Information muss negative Auswirkungen auf das durch den Ausnahmegrund geschützte Interesse entfalten (Art. 4 Abs. 4 AK, am Anfang). Daher ist bei der Prüfung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen jeweils in Bezug auf den konkreten **Einzelfall** zu eruieren, ob solche negativen Auswirkungen zu gewärtigen sind und effektiv eine Gefahr der Beeinträchtigung vorliegt, wobei jedenfalls rein hypothetische Annahmen nicht ausreichen.¹⁶⁸

Deutlich wird damit, dass die blosse tatbestandsmässige Erfüllung eines der Ablehnungsgründe nicht ausreicht, sondern es hat jeweils eine **konkrete Einzelfallbetrachtung** zu erfolgen, bei welcher umfassend¹⁶⁹ die in Frage stehenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind und das Nichtveröffentlichungsinteresse das Bekanntgabeinteresse überwiegen muss.¹⁷⁰ Dabei ist das **Verhältnismässigkeitsprinzip** zu beachten, wobei aber die in diesem Rahmen erforderliche Abwägung zwischen den von den Ausnahmetatbeständen erfassten Interessen und dem Recht auf Informationszugang insofern teilweise «vorweggenommen» ist, als im Zweifel das Recht auf Informationszugang stärker zu gewichten ist. Dies ergibt sich schon aus dem Grundsatz der restriktiven Auslegung von Ausnahmetatbeständen, aber auch aus der ausdrücklich erwähnten besonderen Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Offenlegung und des Zusammenhangs der Informationen mit Emissionstätigkeiten sowie aus dem Umstand, dass ein Antrag nur dann abgelehnt werden darf, wenn die Bekanntgabe der Informationen «negative Auswirkungen» auf die genannten Interessen entfaltet (Art. 4 Abs. 4 AK am Anfang).

57. In Bezug auf Art. 24 Abs. 4 LMG ist festzuhalten, dass die in dieser Bestimmung genannten Kategorien von Informationen bzw. Dokumenten nicht vollständig unter die Ausnahmen des Art. 4 Abs. 4 AK subsumiert werden können. Hinzu kommt, dass es **nicht mit Art. 4 Abs. 1, 4 AK in Einklang** stünde, **ganze Kategorien von Dokumenten** pauschal vom Zugangsanspruch auszuschliessen, impliziert die Anwendung des Art. 4 Abs. 4 AK doch – wie erwähnt – eine Einzelfallbetrachtung sowohl bezüglich des genauen Inhalts des Dokuments und damit der (möglichen) Beeinträchtigung des jeweiligen Geheimhaltungsinteresses als auch im Hinblick auf die Interessenabwägung.

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die tragenden Erwägungen für den Ausschluss der genannten Informationen (Schutz des guten Rufes von Betrieben, Vermeidung von

¹⁶⁸ Vgl. insoweit (in Bezug auf die VO 1049/2001) EuGH, verb. Rs. C-30/05, C-52/05 P (Schweden/Turco), ECLI:EU:C:2008:374; EuGH, Rs. C-506/08 P (Schweden/My Travel), ECLI:EU:C:2011:496.

¹⁶⁹ Nach der Rechtsprechung des EuGH sind dabei bei der Entscheidung über den Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen die Abwägung des Zugangsinteresses bzw. des entsprechenden öffentlichen Interesses auf der einen Seite und des durch einen oder mehrere Ausnahmegründe geschützten Geheimhaltungsinteresses auf der anderen Seite (die letzteren kumuliert) dem Zugangsinteresse gegenüberzustellen, so dass die notwendige Interessenabwägung nicht zwingend für jeden einzelnen Grund vorgenommen werden muss, vgl. bezugnehmend auf die RL 2003/4 EuGH, Rs. C-71/10 (Office of Communication), ECLI:EU:C:2011:525. Im Übrigen – so der EuGH in einem anderen Urteil, ebenfalls in Bezug auf die RL 2003/4 – ändere die Pflicht zur Einzelfallabwägung und -prüfung nichts daran, dass der nationale Gesetzgeber allgemein anwendbare Kriterien formulieren dürfe, die diese Abwägung erleichtern können, sofern damit nicht eine Einzelfallprüfung verunmöglicht werde, vgl. EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), ECLI:EU:C:2010:779.

¹⁷⁰ S. dazu auch Nr. 6 der Sofia Richtlinien (ECE/CEP/24) und Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2003/4. Vgl. auch ausführlich *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 20.

Rückschlüssen auf Produkte und deren Hersteller und Vertreiber) nicht als solche von einem der Ausnahmegründe des Art. 4 Abs. 4 AK erfasst sind. Denkbar ist allerdings, dass im Einzelfall gewisse Interessen – wie insbesondere Geschäft- und Betriebsgeheimnisse sowie die Rechte auf geistiges Eigentum – betroffen sein können.

58. Damit stünde es also **nicht mit Art. 4 AK in Einklang**, wenn der Zugang zu Dokumenten, welche **Umweltinformationen** enthalten, **pauschal unter Hinweis auf Art. 24 Abs. 4 LMG verweigert** würde.¹⁷¹ Vielmehr wäre im Einzelfall zu prüfen, ob die Verweigerung des Zugangs durch einen der Ausnahmegründe des Art. 4 Abs. 4 AK gerechtfertigt werden könnte. Relevant ist dieser Schluss im vorliegenden Zusammenhang insbesondere für Informationen über die **Qualität des Trinkwassers sowie des Dusch- und Badewassers** sowie **agrарische Lebensmittel**, die – wie dargelegt¹⁷² – jedenfalls als Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 3 AK anzusehen sind.

59. Damit besteht – angesichts des klaren Wortlauts der Geheimhaltungspflicht des Art. 24 Abs. 4 lit. a LMG, der ohne weitere Elemente eine völkerrechtskonforme Auslegung¹⁷³ ausschliessen dürfte – *prima vista* ein Normkonflikt zwischen einem Bundesgesetz und einem völkerrechtlichen Vertrag. Bei näherer Betrachtung jedoch spricht Vieles dafür, dass **Art. 24 Abs. 4 LMG bei Umweltinformationen** nur insoweit zum Zuge kommen kann, wie auch die **Voraussetzungen der Ausnahmetatbestände** gemäss **Art. 7 BGÖ (im Lichte der 4 Abs. 3, 4 AK)** ausgelegt) vorliegen: Denn der Bundesgesetzgeber hat im Zuge der Ratifizierung der Aarhus-Konvention ein neues Kapitel 4 in den ersten Teil des USG (Art. 10e-g USG) aufgenommen (sowie eine Begriffsdefinition in Art. 7 Abs. 8 USG eingeführt, Art. 47 USG angepasst und im GSchG Art. 50, 52 modifiziert). Damit wird ein umfassender Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen mit abschliessend aufgezählten Ausnahmen eingeräumt, wobei sich der Zugang bei Bundesbehörden nach dem BGÖ, bei kantonalen Behörden nach dem kantonalen Recht richtet; soweit die Kantone noch kein Öffentlichkeitsgesetz erlassen haben, wenden sie die Bestimmungen des USG und des BGÖ sinngemäss an (Art. 10g Abs. 3, 4 USG). Da hiermit die Aarhus-Konvention umgesetzt werden sollte, sind bei der Auslegung dieser Bestimmungen sowie sonstiger gesetzlicher Regelungen, welche einen Einfluss auf den Zugang zu Umweltinformationen entfalten, deren Vorgaben zu beachten.¹⁷⁴ Insofern und vor dem Hintergrund, dass beim Erlass dieser Bestimmungen im Hinblick auf die Aarhus-Konvention davon ausgegangen wurde, dass das schweizerische Recht nach den erwähnten Revisionen den Anforderungen der Konvention entsprach¹⁷⁵ und sich in den Materialien

¹⁷¹ Soweit es hingegen nicht um Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 3 AK geht, kommt Art. 24 Abs. 4 LMG vollumfänglich zum Zuge. S. noch unten Rn. 61.

¹⁷² Rn. 29 ff.

¹⁷³ Zu dieser *Kälin/Epiney/Caroni/Künzli*, Völkerrecht, 117 sowie die Nachweise in Fn. 91.

¹⁷⁴ Ausdrücklich auch BVGer 2016/9 E. 7.5.5; BGE 144 II 91 E. 2.4.7; aus der Literatur z.B. *Wagner Pfeifer*, Umweltrecht, Rn. 773; *Thurnherr*, URP 2017, 510 (521 f.).

¹⁷⁵ S. insoweit BVGer 2016/9 E. 7.5.5, mit Nachweisen auf diverse Stellungnahmen im Vorfeld der Ratifizierung der Aarhus-Konvention.

zum LMG keine Anhaltspunkte dafür finden, dass gegen die Aarhus-Konvention verstossen werden sollte,¹⁷⁶ kann es an sich keinen «echten» Normkonflikt zwischen der Regelung des Zugangs zu Umweltinformationen in der Schweiz und den diesbezüglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention geben; allfällige potentielle Konflikte (wie in Bezug auf Art. 24 Abs. 4 LMG) sind daher auf dem Weg der (völkerrechtskonformen) Auslegung – die nur dann nicht zum Zuge kommen kann, wenn auch der Sinn der jeweiligen Bestimmung klar erkennen lässt, dass gegen die völkerrechtlichen Vorgaben verstossen wird bzw. werden sollte¹⁷⁷ – zu lösen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Ausnahmebestimmungen der Art. 4 Abs. 3, 4 AK nicht als solche in das USG (oder das BGÖ) aufgenommen wurden. Allerdings figurieren einige der Ausnahmetatbestände der Aarhus-Konvention (z.B. das Geschäftsgeheimnis) auch in Art. 7 BGÖ bzw. können unter die dort aufgeführten Ausnahmen subsumiert werden. Soweit Ausnahmen in Art. 4 Abs. 3, 4 AK vorgesehen sind, welche nicht in Art. 7 BGÖ aufgezählt sind, können diese – es sei denn, sie wären in spezifischen Geheimhaltungsvorschriften enthalten – auch im Zusammenhang mit dem Zugang zu Umweltinformationen nicht geltend gemacht werden, steht es den Vertragsstaaten doch frei, weniger Ausnahmetatbestände vorzusehen. Umgekehrt hingegen können Ausnahmen in Art. 7 BGÖ, welche nicht in Art. 4 Abs. 3, 4 AK figurieren, nicht in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen geltend gemacht werden, da die Aarhus-Konvention die Ausnahmen abschliessend formuliert. Gleiches gilt für die speziellen Bestimmungen in anderen Bundesgesetzen, auf welche Art. 4 BGÖ bezüglich der Ausnahmen Bezug nimmt.¹⁷⁸ Auch diese können nur insoweit zum Zuge kommen, wie sie mit der Aarhus-Konvention in Einklang stehen.

60. Deutlich wird damit, dass die **Bundesbehörden** und die **kantonalen Behörden umfassend Zugang zu Umweltinformationen** zu gewähren haben und nur die in der **Aarhus-Konvention** – das BGÖ ist ebenfalls in Einklang mit dieser auszulegen – vorgesehenen Ausnahmen eine Verweigerung zu Zugangs begründen dürfen. Damit kann Art. 24 Abs. 4 LMG insoweit nicht zum Zuge kommen, wie Umweltinformationen betroffen sind und keine der Ausnahmetatbestände gemäss Art. 7 BGÖ bzw. der Aarhus-Konvention greift. Nur dieser Ansatz trägt der Systematik der gesetzlichen Bestimmungen, dem Hintergrund der Einführung eines umfassenden Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen sowie der Effektivität der Umsetzung der Aarhus-Konvention Rechnung und kann sich im Übrigen auch auf den Grundsatz der **völkerrechtskonformen Auslegung** stützen (sind doch die Regelungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen).¹⁷⁹

Da gemäss Art. 10g Abs. 4 USG auch für kantonale Behörden – soweit es um Umweltinformationen geht – jedenfalls das BGÖ sinngemäss gilt, kommt es auch nicht darauf an, ob Art. 4 AK unmittelbar anwendbar ist oder nicht,¹⁸⁰ wobei im Ergebnis angesichts der inhaltlichen Bestimmtheit Vieles für

¹⁷⁶ Was ggf. einen Vorrang der gesetzlichen Bestimmung im Zuge der sog. Schubert-Rechtsprechung nach sich zöge, vgl. hierzu im Einzelnen, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 84 ff.

¹⁷⁷ Ausdrücklich ebenso mit Blick auf die Aarhus-Konvention *Thurnherr*, URP 2017, 510 (521 f.); s. im Ergebnis so auch BVGer 2016/9 E. 7.5.5.

¹⁷⁸ S.o. Rn. 12 ff.

¹⁷⁹ BVGer 2016/9 E. 7.5.5; BGE 144 II 91 E. 2.4.7.

¹⁸⁰ Eine direkte Anwendbarkeit einer völkervertragsrechtlichen Bestimmung ist immer dann anzunehmen, wenn die Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden; sie muss die Rechte und Pflichten des Einzelnen zum

eine solche direkte Anwendbarkeit spricht.¹⁸¹ Das Bundes- und das Bundesverwaltungsgericht haben die Frage der **direkten Anwendbarkeit** von Art. 4 AK allerdings bislang offen gelassen.¹⁸²

Falls man der hier vertretenen Ansicht einer völkerrechtskonformen Auslegung des Art. 24 Abs. 4 LMG in dem Sinn, dass diese Bestimmung bei Umweltinformationen nicht als solche greifen kann, sondern nur insoweit zum Zuge kommen kann, als ein Ausnahmegrund nach Art. 7 BGÖ oder gemäss Art. 4 Abs. 3, 4 AK – welche unmittelbar anwendbar sein dürften – vorliegt, wegen des (klaren) Wortlauts des Art. 24 Abs. 4 LMG nicht folgt, stellte sich die Frage des Verhältnisses von Völkerrecht (Aarhus-Konvention) und Bundesgesetzen.¹⁸³ Da – wie erwähnt¹⁸⁴ – keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Gesetzgeber beim Erlass des LMG gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen verstossen wollte, käme insoweit der **grundsätzliche Vorrang des Völkerrechts gegenüber Bundesgesetzen**¹⁸⁵ zum Zuge, dies ebenfalls mit dem Ergebnis, dass Art. 24 Abs. 4 LMG insoweit nicht herangezogen werden dürfte, wie damit ein Verstoß gegen die Aarhus-Konvention verbunden wäre.

c. Zwischenfazit

61. Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass bei Anträgen auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen **Informationen, die in den Anwendungsbereich der Lebensmittelgesetzgebung** fallen, zu unterscheiden ist:

- Handelt es sich nicht um Umweltinformationen im Sinn von Art. 2 Nr. 3 AK, so bestehen im Rahmen von Art. 24 Abs. 4 LMG **weitreichende Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip**, die sowohl die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze als auch dasjenige des Bundes in dem Sinn «übersteuern», als entsprechende Anträge auf Zugang zu den Informationen abzulehnen sind, soweit eine der Ausnahmen des Art. 24 Abs. 4 LMG greift.
- Stehen hingegen **Umweltinformationen** zur Debatte, so kann Art. 24 Abs. 4 LMG als solcher nicht zum Zuge kommen, sondern die Verweigerung des Zugangs ist lediglich aus den in **Art. 4 Abs. 3, 4 AK** abschliessend aufgeführten Gründen zulässig. Angesichts der engen Auslegung dieser Ausnahmetatbestände und der notwendigen Interessenabwägung dürfte auf dieser Grundlage der Zugang nur in Ausnahmefällen verweigert werden können. Die Ausnahmetatbestände des Art. 24 Abs. 4 LMG selbst können somit als solche nicht geltend gemacht werden, da sie nicht den Anforderungen der Aarhus-Konvention genügen.

Inhalt haben und sich an die rechtsanwendenden Behörden richten, vgl. nur BGE 124 III 90 E. 3a. Vgl. auch, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 78 f.

¹⁸¹ Vgl. die zahlreichen Nachweise aus der Literatur in BVGer 2016/9 E. 7.5.2.1. S. insoweit auch zur Rechtslage im EU-Recht in Bezug auf die RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie) *Epiney*, Umweltrecht der EU, 6. Kap., Rn. 51 f., m.w.N.

¹⁸² BVGer 2016/9 E. 7.5.5; BGE 144 II 91 E. 2.4.7.

¹⁸³ Da zumindest die Abgeschlossenheit der Ausnahmebestimmungen hinreichend klar ist, dürfte insoweit auch eine unmittelbare Anwendbarkeit gegeben sein,

¹⁸⁴ Rn. 59.

¹⁸⁵ Ausführlich zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, m.w.N., *Epiney*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV, Art. 5, Rn. 84 ff.

3. Aktive behördliche Information der Öffentlichkeit (Art. 24 Abs. 1, 2 LMG)

62. Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 LMG verankern eine Pflicht der Behörden, die Öffentlichkeit über bestimmte Vorgänge oder Erkenntnisse aktiv zu informieren. Diese Bestimmung betrifft nicht die passive Information, sondern stellt eine Konkretisierung der allgemeinen behördlichen Pflicht zur **aktiven Information**¹⁸⁶ dar. Fraglich ist, wie weit diese Informationspflicht im Bereich des Lebensmittelrechts geht, wobei hier nur allgemeine Leitlinien aufgezeigt werden können, welche von den zuständigen Behörden für die Bestimmung des Vorgehens im Einzelfall herangezogen werden können, wobei den Behörden ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird.

63. Die Pflicht zur aktiven Information ist auf **Bundesebene** eine von Amtes wegen auszuführende Verwaltungspflicht (vgl. Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 Abs. 2 RVOG). Ähnliche Vorgaben finden sich auch in den **kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen**, welche häufig vorschreiben, dass die öffentlichen Organe die Bevölkerung über Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse von Amtes wegen informieren.¹⁸⁷

Die **Verordnung zum BGÖ** enthält auf Bundesebene entsprechende allgemeine Vorschriften, welche auch dazu dienen, die Wahrnehmung des passiven Informationsrechts durch die Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. So sind die Behörden verpflichtet, über die Aufgabenbereiche sowie über wichtige Geschäfte, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, zu informieren und weitere geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können (Art. 18 VBGO). Wichtige amtliche Dokumente sind so schnell wie möglich im Internet verfügbar zu machen (Art. 19 BGÖ). Der (individualrechtliche) Anspruch auf Einsichtnahme in amtliche Dokumente ist denn auch bereits erfüllt, wenn «ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes» veröffentlicht ist (Art. 6 Abs. 3 BGÖ).

64. Im Lebensmittelrecht ergeben sich spezifische aktive Informationspflichten aus den Bestimmungen des **Lebensmittelgesetzes**, insbesondere Art. 24 Abs. 1 und 2 sowie Art. 54 LMG, sowie aus den spezifischen Verordnungen zum LMG, namentlich der Trinkwasserverordnung. Sind Umweltinformationen betroffen, sind die entsprechenden Bestimmungen im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen.

65. Gemäss Art. 24 Abs. 1 LMG informieren die zuständigen Behörden über ihre **Kontrolltätigkeiten und deren Wirksamkeit** sowie über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, bei denen ein hinreichender Verdacht besteht, dass sie ein **Risiko** für die Gesundheit mit sich bringen können. Die zuständigen Behörden können ferner **ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse** von allgemeinem Interesse vermitteln, welche namentlich für die Gesundheitsvorsorge, den Gesundheitsschutz und die nachhaltige Ernährung von Bedeutung sind (Art. 24 Abs. 2 LMG).

Die **Pflicht zur Information über die Kontrolltätigkeit** nach Art. 24 Abs. 1 lit. a LMG bestand bereits unter dem alten Lebensmittelgesetz, und wurde von den zuständigen Behörden in der Regel in Form von Jahresberichten wahrgenommen.¹⁸⁸ Neu ist hingegen die Pflicht, auch über die Wirksamkeit

¹⁸⁶ S.o. Rn. 9 f.

¹⁸⁷ So etwa § 4 Abs. 1 IDAG AG; Art. 8 Abs. 1 Informationsgesetz AR; § 14 Abs. 1 IDG ZH.

¹⁸⁸ Vgl. *Kirchsteiger-Meier*, Sicherheit & Recht 2012, 32 (43).

der Kontrolltätigkeiten zu informieren. Es besteht allerdings keine Pflicht zur Nennung einzelner Kontrollergebnisse, sondern bloss zur Erstellung einer Übersicht.¹⁸⁹

Der Pflicht zur Information über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, bei denen ein hinreichender Verdacht besteht, dass sie ein Risiko für die Gesundheit mit sich bringen können (Art. 24 Abs. 1 lit. b LMG) liegt ein **gefahrenbasierter Ansatz** zugrunde. Ergänzt wird sie durch die Pflicht in Art. 54 Abs. 1 und 2 LMG, im Falle der Feststellung, dass nicht sichere Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände an eine unbestimmte Zahl von Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben worden sind, eine öffentliche Warnung auszusprechen.

66. Im Bereich der **Trinkwasserversorgung** besteht eine gesonderte Informationspflicht. Gemäss Art. 5 TBDV¹⁹⁰ muss derjenige, der über eine Wasserversorgungsanlage Trinkwasser abgibt, die Zwischen- oder Endabnehmerinnen und -abnehmer mindestens **einmal jährlich umfassend über die Qualität des Trinkwassers informieren**. Den Erläuterungen des EDI zu dieser Verordnung lässt sich entnehmen, dass sich diese zusätzliche Informationspflicht aus der besonderen Rolle des Trinkwassers ergibt: Aus der Tatsache, dass das Trinkwasser in der Nahrungskette eine sehr wichtige Rolle spielt und ohne echte Kennzeichnung verteilt wird, ergibt sich eine Notwendigkeit, die Konsumentinnen und Konsumenten regelmässig über die Qualität des Trinkwassers zu informieren.¹⁹¹

Ähnliche Informationspflichten können sich auch aus kantonalen Normen ergeben, namentlich den **kantonalen Einführungsgesetzen zum Lebensmittelgesetz**. So sieht beispielsweise Art. 8 des Einführungsgesetzes zum Lebensmittelgesetz des Kantons Schaffhausen¹⁹² vor, dass das Interkantonale Labor Ergebnisse von Trink- und Grundwasseruntersuchungen in geeigneter Form veröffentlichen kann (Abs. 1) und dass die Wasserversorgerinnen und -versorger die Wasserbezügerinnen und -bezüger jährlich mindestens einmal umfassend über die Qualität des auf ihrem Versorgungsgebiet abgegebenen Trinkwassers informieren (Abs. 2).

67. Sind **Umweltinformationen** betroffen, sind die aktiven behördlichen Informationspflichten im Lichte der **Aarhus-Konvention** auszulegen. Die Aarhus-Konvention enthält in Art. 5 eine Reihe von Verpflichtungen zur Erhebung sowie zur aktiven Verbreitung von Informationen. Dazu gehört diverse mehr oder weniger spezifisch ausgestaltete Pflichten zur effektiven aktiven Umweltinformation.¹⁹³

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

¹⁸⁹ Bundesrat, Botschaft LMG, BBl 2011 5571, 5613; Kirchsteiger-Meier, Sicherheit & Recht 2012, 32 (43).

¹⁹⁰ Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV), SR 817.022.11.

¹⁹¹ EDI, Erläuterungen zur TBDV, Art. 5, 4.

¹⁹² Gesetz [des Kantons Schaffhausen] über die Einführung des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (EG LMG) vom 17. Dezember 2007, SHR 817.100.

¹⁹³ Zum Folgenden bereits die Ausführungen bei Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 15 ff., worauf die vorliegenden Ausführungen teilweise zurückgreifen.

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 gestattet 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.¹⁹⁴

¹⁹⁴

S. ausführlich dazu *Epiney/Fasnacht/Pirker/Reitemeyer*, Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten, 13 ff.

68. Die vorgenannten Bestimmungen der Aarhus-Konvention sind nicht *self-executing*. Die Informationspflichten wurden in der Schweiz in erster Linie im Umweltschutzgesetz (Art. 10e-10g USG) umgesetzt. Sie sind u.E. aber auch im **Bereich des Vollzugs des Lebensmittelgesetzes anwendbar**, sofern Umweltinformationen betroffen sind. Die Berücksichtigung dieser Vorgaben der Aarhus-Konvention erfolgt im Wesentlichen durch eine völkerrechtskonforme Auslegung der spezifischen aktiven Informationspflichten von Art. 24 Abs. 1 und 2 LMG sowie Art. 5 TBDV.

§ 4 Exkurs: Zur Tragweite des Öffentlichkeitsprinzips im Zusammenhang mit privatrechtlichen Aufträgen

69. Die meisten **kantonalen Laboratorien** stellen ihre **Fach- und Messkompetenz** auch **Privaten** zur Verfügung, was mitunter auch ausdrücklich als «Kann-Bestimmung» gesetzlich vorgesehen ist.¹⁹⁵ Dabei werden Untersuchungsaufträge von Dritten auf **freiwilliger Basis**, ohne gesetzliche oder vertragliche Pflicht zur Durchführung bzw. Annahme solcher Aufträge, entgegen genommen und ausgeführt. Der Auftraggeber erhält einen Untersuchungsbericht mit den in Auftrag gegebenen Daten sowie eine **(kostendeckende) Rechnung**. Diese Tätigkeiten unterliegen der Mehrwertsteuer.

70. Diese Messungen stehen zwar in vielen Fällen in engem Zusammenhang mit der lebensmittelrechtlichen Pflicht der Unternehmen zur Selbstkontrolle (Art. 26 LMG), so dass die entsprechenden Aufträge in diesem Zusammenhang erteilt werden. Sie könnten aber auch in jedem anderen qualifizierten Labor in Auftrag gegeben werden. Daher stehen die kantonalen Laboratorien insoweit in wirtschaftlicher Konkurrenz zu privaten Anbietern solcher Untersuchungen bzw. Dienstleistungen. Deutlich wird damit, dass es sich hier um eine **privatwirtschaftliche Tätigkeit der kantonalen Laboratorien** handelt.

Nach der herrschenden Lehre wird der Staat **privatwirtschaftlich** tätig, wenn er, ohne sich auf eine Monopolstellung abzustützen, unternehmerische Tätigkeiten entfaltet und damit in einer grundsätzlich gleichen Position wie die privaten Wirtschaftsteilnehmer am Wirtschaftsprozess teilnimmt.¹⁹⁶ Unternehmerisch (oder wirtschaftlich) ist das Handeln des Staates, wenn er unter Anwendung ökonomischer Arbeitsmethoden marktfähige Produkte und Dienstleistungen am Markt anbietet, welche von Dritten erworben werden können.¹⁹⁷ Das Bundesgericht spricht auch von «staatlicher Wirtschaftstätigkeit» oder «unternehmerischer Tätigkeit des Staates».¹⁹⁸

71. Dies wirft die Frage auf, ob auch die im Rahmen dieser privatwirtschaftlich getätigten Untersuchungen gewonnenen Daten bzw. Dokumente dem **Öffentlichkeitsprinzip** unterliegen, insbesondere, weil die Laboratorien durch die Akkreditierungsnorm (EN 17025) für Prüflaboratorien an die Vertraulichkeit gebunden sind.

72. Die hier interessierende Frage der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips ist auf der Grundlage der **kantonalen Datenschutzgesetze** zu beantworten, da es um Dokumente geht, welche sich bei kantonalen Behörden befinden. Eine Unterstellung solcher Daten unter das Öffentlichkeitsprinzip fällt in der Regel aus zwei Gründen ausser Betracht, nämlich einerseits, weil es sich nicht um «amtliche Dokumente» handelt (nachfolgend I.) und, selbst wenn dies der Fall wäre, weil überwiegende private Interessen einer

¹⁹⁵ S. z.B. Art. 4 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung des Kantons St. Gallen, Gesetz vom 9. Juni 1996, 315.1, wonach das Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz Aufträge ausserkantonaler Amtsstellen und Privater ausführen kann, soweit dadurch der gesetzliche Auftrag nicht beeinträchtigt wird. In anderen kantonalen Einführungsgesetzen fehlt eine solche ausdrückliche Umschreibung dieser Möglichkeit.

¹⁹⁶ *Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 18, Rn. 38; *Baumann*, Wettbewerbsverzerrungen durch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit, 20, m.w.N.

¹⁹⁷ *Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 18, Rn. 10.

¹⁹⁸ BGE 143 II 425, E. 4.3; 138 I 378, E. 6.2.2-6.3.3.

Veröffentlichung entgegenstünden, wenn die Daten freiwillig mitgeteilt wurden und Vertraulichkeit zugesagt wurde (II.). Nachfolgend werden diese Grundsätze zunächst ausgehend von der Regelung des BGÖ erörtert, um auf dieser Grundlage auf die entsprechenden, inhaltsgleichen kantonalen Regelungen einzugehen. Das BGÖ ist zwar auf vorliegende Fragestellung nicht direkt anwendbar, da es sich um kantonale Laboratorien handelt; ihm kommt aber aufgrund der zumeist wortgleichen Formulierungen in den kantonalen Gesetzen eine Orientierungswirkung gegenüber den kantonalen Regelungen zu.

I. Keine amtlichen Dokumente

73. Das BGÖ ist anwendbar auf die Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste und weitere hoheitlich handelnde Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (Art. 2 Abs. 1 BGÖ) und gewährleistet den Zugang zu **amtlichen Dokumenten** (Art. 1 BGÖ). Für die hier interessierende Frage ist insbesondere relevant, ob im Rahmen privatwirtschaftlicher Tätigkeiten der Laboratorien erstellte Dokumente (z.B. Untersuchungsberichte) amtliche Dokumente darstellen, welche gemäss Art. 1 BGÖ dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen.

74. Unter einem amtlichen Dokument ist gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die **Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe** betrifft, zu verstehen. Verfassung und Gesetz legen fest, in welchen Bereichen der Bund öffentliche Aufgaben wahrzunehmen hat. Informationen, welche nicht mit der Ausübung einer öffentlichen Aufgabe in Zusammenhang stehen, werden vom Begriff des amtlichen Dokumentes nicht erfasst. Gemäss der Botschaft des Bundesrates zum BGÖ ist letzteres insbesondere dann der Fall, wenn Verwaltungseinheiten privatwirtschaftlich tätig werden und z.B. Dienstleistungen erbringen.¹⁹⁹ Ein Indiz dafür ist, dass die Behörde in diesen Fällen nicht hoheitlich handelt.²⁰⁰ Die hier untersuchte Konstellation entspricht genau diesem Szenario, weshalb davon auszugehen ist, dass Untersuchungsberichte und andere Dokumente, die im Rahmen privatwirtschaftlicher Aufträge erstellt wurden, keine amtlichen Dokumente darstellen und somit nicht in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fallen.

75. Ebenfalls nicht als amtliche Dokumente gelten gemäss Art. 5 Abs. 3 BGÖ Dokumente, die durch eine Behörde kommerziell genutzt werden. Als **kommerziell genutztes Dokument** gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung von Produkten dienen (Art. 1 Abs. 1 VBGÖ). Diese Alternative ist aber im vorliegenden Zusammenhang nicht einschlägig, da sie sich auf kommerziell vermarktete Produkte, wie z.B. zum Verkauf angebotene topographische Landkarten, bezieht. Rechtsgutachten oder Berichte, die von einer Behörde

¹⁹⁹ Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 1994. Als Beispiel erwähnt die Botschaft das Institut für Geistiges Eigentum.

²⁰⁰ Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 1994.

im Auftrag von Privaten gegen eine Gebühr verfasst werden, gelten nicht als kommerziell genutzte Dokumente.²⁰¹

76. Auch die **kantonalen Öffentlichkeitsgesetze** beziehen sich nur auf amtliche Dokumente und schliessen somit Dokumente, die nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen bzw. nicht mit einer solchen im Zusammenhang stehen, implizit²⁰² oder (meistens) explizit²⁰³ vom Anwendungsbereich aus.

Mehrere kantonale Datenschutzgesetze statuieren zudem ausdrücklich, dass das Gesetz keine Anwendung auf privatrechtliche Tätigkeiten von öffentlichen Organen, die **am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen**,²⁰⁴ oder auf die **nicht hoheitliche Tätigkeit** von Behörden²⁰⁵ findet. Dies ist gewissermassen eine Konkretisierung des Kriteriums der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

77. Die öffentlichen Organe sind aber nur so weit vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes ausgenommen, wie sie am **wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen** und dabei **privatrechtlich** handeln. In anderen Aufgabenbereichen bleibt der Öffentlichkeitsgrundsatz uneingeschränkt anwendbar.²⁰⁶

II. Überwiegende private Interessen

78. Selbst wenn man – entgegen den obigen Ausführungen – davon ausginge, bei mit privatwirtschaftlichen Tätigkeiten in Zusammenhang stehenden Dokumenten handle es sich um amtliche Dokumente, hat die Behörde die in **Art. 7 BGÖ verankerten Ausnahmen** zu beachten. Vorliegend ist in erster Linie Art. 7 Abs. 1 lit. h BGÖ von Bedeutung: Danach kann bzw. muss der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt werden, wenn durch seine Gewährung Informationen vermittelt werden können, die der Behörde **von Dritten freiwillig mitgeteilt worden** sind und deren **Geheimhaltung die Behörde zugesichert** hat. Diese Bestimmung ist anwendbar, wenn ein Dritter der Behörde freiwillig, das heisst ohne gesetzliche oder vertragliche Pflicht, und unter Zusicherung der Geheimhaltung seitens der Verwaltung eine Information übermittelt hat. In diesem Fall gebietet es der Vertrauensschutz, dass diese Zusicherung nicht durch das Öffentlichkeitsprinzip umgangen werden kann. Die Zusicherung der Geheimhaltung muss grundsätzlich ausdrücklich verlangt und ebenso ausdrücklich gegeben werden; ein stillschweigendes Begehren oder eine stillschweigende Zusicherung dürfen nur mit grösster Zurückhaltung angenommen werden.²⁰⁷

²⁰¹ Nuspliger, in: Brunner/Mader, BGÖ, Art. 5, Rn. 29.

²⁰² Art. 3 Abs. 4 DIAG-AI; Art. 9 Abs. 1 IG-AR; Art. 27 Abs. 1 IG-BE.

²⁰³ Art. 25 Abs. 1 LIPAD-GE; Art. 9 LInfo-VD; § 3 Abs. 2 IDG-BL; § 3 Abs. 2 IDG-BS; § 4 Abs. 1 lit. c InfoDG-SO; Art. 22 Abs. 1 InfoG-FR; § 4 lit. b ÖG-SZ; Art. 12 Abs. 1 lit. c ÖG-SG; Art. 3 Abs. 1 lit. c OeG-UR; Art. 3 Abs. 2 GIDA-VS; Art. 70 Abs. 1 CPDT-JUNE; § 6 Abs. 1 lit. c ÖG-ZG.

²⁰⁴ § 2 Abs. 3 IDAG-AG; Art. 32 Abs. 1 lit. a ÖG-GR; § 2 Abs. 2 lit. a IDG-BL; § 2 Abs. 2 lit. a IDG-BS; Art. 3 Abs. 1 InfoG-FR; Art. 7 Abs. 1 lit. c ÖG-SG; § 2c Abs. 1 IDG-ZH.

²⁰⁵ § 2 Abs. 1 ÖG-SZ; § 2c Abs. 1 IDG-ZH.

²⁰⁶ Rudin, in: Rudin/Baeriswyl, IDG-BS, § 2, Rn. 16.

²⁰⁷ Bundesrat, Botschaft BGÖ, BBl 2003 2012.

79. In der hier interessierenden Konstellation übermitteln Private auf freiwilliger Basis Informationen an das privatwirtschaftlich handelnde Labor (denn sie könnten dieselbe Leistung auch bei einem privaten Labor einkaufen). Die Vertraulichkeitsverpflichtung bildet eine Voraussetzung der Akkreditierung als Prüflabor und ist somit nicht als stillschweigend anzusehen. Die Voraussetzungen nach **Art. 7 Abs. 2 lit. h BGÖ** wären somit **erfüllt**.

80. Auch mehrere **kantonale Öffentlichkeitsgesetze** sehen diese besondere Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz ausdrücklich vor.²⁰⁸ In denjenigen Kantonen, die im Gesetz lediglich das Bestehen überwiegender privater Interessen als Ausschlussgrund vom Öffentlichkeitsgrundsatz kennen, führte eine systematische Auslegung grundsätzlich zum selben Resultat.

²⁰⁸ § 6 Abs. 4 lit. a ÖG-SZ; Art. 4 Abs. 2 lit. c OeG-UR; Art. 15 Abs. 3 lit. c GIDA-VS; Art. 72 Abs. 3 lit. a CPDT-JUNE.

§ 5 Zusammenfassung

I. Zusammenfassung

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

- Der **Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung**, wie er im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes und den Öffentlichkeitsgesetzen beinahe aller Kantone verankert ist, wird lediglich durch bestimmte **gesetzliche Geheimhaltungspflichten** sowie allfälligen im Einzelfall bestehenden überwiegenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen durchbrochen.
- Für **Umweltinformationen** sieht die **Aarhus-Konvention** auf völkerrechtlicher Ebene einen weitgehenden Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu bei den Behörden vorhandenen Daten und Informationen vor, welcher nur durch in der Konvention abschliessend aufgeführte Gründe eingeschränkt werden kann.
- Das Lebensmittelrecht enthält mehrere Geheimhaltungsbestimmungen, deren Tragweite sowie deren Verhältnis zu den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen und zur Aarhus-Konvention unklar war. Die vorliegende Untersuchung hat diese Fragen untersucht und ist unter anderem zu folgenden Ergebnissen gekommen:
 - **Spezifische Geheimhaltungsbestimmungen in Bundesgesetzen** gehen den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen grundsätzlich vor, dies einerseits gestützt auf den allgemeinen Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts, andererseits teilweise auch ausdrücklich aufgrund entsprechender Vorbehalte in den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen.
 - Die **Aarhus-Konvention** mit ihren spezifischen aktiven und passiven Informationspflichten ist auch im Bereich des Vollzugs des Lebensmittelrechts anwendbar, soweit es sich um Daten handelt, die Umweltinformationen im Sinne der Konvention darstellen. Dies ist in erster Linie bei Informationen über den Zustand des Trinkwassers, des Dusch- und Badewassers sowie über den Zustand von Agrarprodukten, die im Boden oder im Wasser kultiviert wurden, der Fall. Grundsätzlich eingeschlossen sind auch verarbeitete Agrarprodukte.
 - Die in **Art. 56 LMG verankerte Schweigepflicht** stellt lediglich eine Wiederholung des allgemeinen Amtsgeheimnisses dar, das seit der Abkehr vom Geheimhaltungsprinzip der Verwaltung keine generelle Ausnahme vom Öffentlichkeitsgrundsatz mehr bildet. Art. 56 LMG übersteuert also weder das BGÖ noch die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze, sondern tritt hinter diese zurück.
 - Hingegen stellen die **Ausnahmen vom Öffentlichkeitsgrundsatz in Art. 24 Abs. 4 LMG** gesetzliche Geheimhaltungsvorbehalte dar, gestützt auf welche die Herausgabe von Dokumenten aus dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung in den Kantonen abgelehnt werden darf bzw. muss. Dies betrifft namentlich amtliche Kontrollberichte, Ergebnisse von Forschungsarbeiten, die Rückschlüsse auf Hersteller oder Vertreiberinnen zulassen, sowie die Risikoklassierungen von Betrieben. Daher besteht aufgrund von Art. 24 Abs. 4 LMG in Bezug auf mehrere Kategorien von Informationen eine gesetzliche

Geheimhaltungspflicht, die dem **Schutz von Interessen Dritter**, nämlich namentlich dem guten Ruf von Lebensmittelbetrieben sowie deren Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen, dienen soll. Im Anwendungsbereich des **Art. 24 Abs. 4 LMG** besteht somit grundsätzlich **kein Anspruch auf Zugang zu den entsprechenden Dokumenten**.

- Stehen hingegen **Umweltinformationen** zur Debatte, so kann Art. 24 Abs. 4 LMG als solcher nicht zum Zuge kommen, sondern die Verweigerung des Zugangs ist lediglich aus den in **Art. 4 Abs. 3, 4 AK** abschliessend aufgeführten Gründen zulässig. Angesichts der engen Auslegung dieser Ausnahmetatbestände und der notwendigen Interessenabwägung – Art. 7 BGÖ ist jedenfalls völkerrechtskonform auszulegen – dürfte auf dieser Grundlage der Zugang nur in Ausnahmefällen verweigert werden können, wobei aber das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis durchaus eine bedeutende Rolle spielen kann. Die Ausnahmetatbestände des Art. 24 Abs. 4 LMG selbst können somit als solche nicht geltend gemacht werden, da sie nicht den Anforderungen der Aarhus-Konvention genügen.
- Die **aktiven Informationspflichten** der Bundes- und kantonalen Behörden im Lebensmittelrecht beziehen sich einerseits auf Gefahrensituationen, andererseits müssen sie auch periodisch über ihre Kontrolltätigkeit informieren, wobei im Falle von Umweltinformationen auch die aktiven Informationspflichten der Aarhus-Konvention zu berücksichtigen sind.
- Wenn kantonale Laboratorien ihre Dienstleistungen im Rahmen **privatwirtschaftlicher Aufträge** anbieten, findet das Öffentlichkeitsprinzip keine Anwendung, da die mit diesen im Zusammenhang stehenden Informationen bzw. Dokumente keine «amtlichen Dokumente» darstellen.

II. Schlussbemerkung

82. Der Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu bei Behörden vorhandenen Dokumenten, der sowohl auf Bundesebene als auch in den meisten Kantonen gesetzlich verankert ist, kennt abschliessend formulierte und gesetzlich verankerte Schranken. Diese Systematik des nationalen Rechts wird für **Umweltinformationen** durch die Vorgaben der Aarhus-Konvention überlagert, und die vorliegende Untersuchung illustriert trefflich das **Ineinandergreifen des nationalen und internationalen Rechts**. Im Ergebnis können vor diesem Hintergrund die gesetzlichen Ausnahmebestimmungen im nationalen Recht bei Umweltinformationen nur insoweit zum Zuge kommen, wie auch eine der in der Aarhus-Konvention vorgesehenen Ausnahmen greift.

83. Für die rechtsanwendenden Behörden gerade auf kantonaler Ebene impliziert diese Systematik, dass sie im Zusammenhang mit einem Gesuch auf Zugang zu bestimmten Dokumenten bzw. Informationen jeweils nicht nur analysieren müssen, ob ein **Ausnahmetatbestand** vorliegt, sondern auch, ob es sich um **Umweltinformationen** handelt. Im letzteren Fall haben sie zusätzlich die Vorgaben der Aarhus-Konvention zu beachten. Deren Tragweite sowie auch schon die vorgelagerte Frage, ob es sich um Umweltinformationen im Sinne der Konvention handelt, erschliesst sich aber nicht immer auf den ersten Blick, und die entsprechenden Abklärungen (z.B. Analyse der Praxis des *Compli-*

ance Committee zur Aarhus-Konvention oder / und der Rechtsprechung des EuGH) dürfen für die kantonalen Behörden mitunter herausfordernd sein, ganz abgesehen davon, dass es hier durchaus zu unterschiedlichen kantonalen Praktiken kommen kann. Vor diesem Hintergrund könnte es sich gerade im Bereich des Lebensmittelrechts (aber auch in anderen Bereichen) als hilfreich erweisen, in Zusammenarbeit von kantonalen und Bundesbehörden gewisse Leitlinien für die Rechtsanwendung zu erarbeiten.

Angesichts der Weite des Begriffs der Umweltinformation und des Umstands, dass zahlreiche Informationen über Lebensmittel auch Umweltinformationen darstellen, könnte sich mit Blick auf eine gewisse Kohärenz bei der Anwendung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Übrigen die Frage aufdrängen, ob nicht allgemein der Zugang zu solchen Informationen grundsätzlich in Einklang mit der Aarhus-Konvention geregelt bzw. gewährt werden sollte, dies gegebenenfalls mit präzisen Ausnahmen.

Literaturverzeichnis

- Baumann, Phil*: Wettbewerbsverzerrungen durch privatwirtschaftliche Staatstätigkeit, Zürich 2019.
- 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).
- Delzangles, Hubert/Fleury, Marine/Monnier, Laura*: Droit à l'information environnementale vs. Secret industriel et commercial : une conciliation à l'épreuve du droit nucléaire, *La Revue Juridique de l'Environnement* 2018, 675 ff.
- Ebbesson, Jonas/Gaugitsch, Helmut/Jendroska, Jerzy/Stec, Stephen/Marshall, Fiona*: The Aarhus Convention – An Implementation Guide, 2. Aufl., New York 2014.
- 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.
- 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.
- Guckelberger, Annette*: Geschichte des Umweltinformationsrechts und allgemeine Anspruchsvoraussetzungen, *NuR* 2018, 378 ff.
- Juret, Julien*: La jurisprudence récente an matière d'accès aux documents des institutions de l'Union européenne, *Journal de droit européen* 2017, 350 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).
- Kälin, Walter/Epiney, Astrid/Caroni, Martina/Künzli, Jörg*: Völkerrecht, Vierte Auflage, Bern 2016.

- Kämmerer, Jörn Axel*: 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.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 123 ff.
- Kirchsteiger-Meier, Franziska*: Schweizer Lebensmittelrecht im Umbruch, Sicherheit & Recht 2012, 32 ff.
- 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.
- Nuspliger, Kurt*: Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in: Brunner, Stephan C./Mader, Luzius (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008, 377 ff.
- Pauling, Reinhard*: Aktuelle Rechtsprechung des EuG zu Transparenz und Offenheit, EuZW 2018, 530 ff.
- Rhinow, René/Schmid, Gerhard/Biaggini, Giovanni/Uhlmann, Felix*: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011.
- Rudin, Beat/Baeriswyl, Bruno* (Hrsg.): Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich 2014 (zit. *Verfasser*, in: Rudin/Baeriswyl, IDG-BS).
- 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).
- Schmidt, Henning*: Die Zugangsverweigerungsgründe und ihre Überprüfbarkeit durch die Gerichte bei Entscheidungen nach dem Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG). Eine Betrachtung der Rechtsschutzkonzeption des UIG unter Beachtung der sich wandelnden nationalen und europäischen Gesetzgebung, speziell der Richtlinie 2003/4/EG sowie der Aarhus-Konvention, Hamburg 2016.
- 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.

- Tanquerel, Thierry*: Le secret de fonction, in: Tanquerel, Thierry/Bellanger, François (Hrsg.), *L'administration transparente*, Genève 2002, 43 ff.
- Thalner, Caroline*: Das Amtsgeheimnis im Spannungsfeld des Öffentlichkeitsprinzips, Medialex 2019.
- Thurnherr, Daniela*: Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts - eine Spurensuche, URP 2017, 510 ff.
- Tschannen, Pierre*: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016.
- Vokinger, Kerstin Noëlle/Mühlematter, Urs Jakob*: Empirische Analyse der bundesverwaltungs- 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.
- Wagner Pfeifer, Beatrice*: Umweltrecht. Allgemeine Grundlagen, Zürich 2017.
- Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid* (Hrsg.): Basler Kommentar: Bundesverfassung, Basel 2015 (zit.: *Verfasser*, in: Waldmann/Belser/Epiney, BK-BV).
- Wegener, Bernhard*: Kein «Mund auf – Augen zu» – Der freie Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt, ZUR 2017, 146 ff.

Materialienverzeichnis

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.

EDI, Erläuterungen zur Verordnung des EDI über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV) vom 23. Februar 2017, online unter https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/rechts-und-vollzugsgrundlagen/lebensmittelrecht2017/erlaeuterung-verordnung-wasser.pdf.download.pdf/19_1_Erlaeuterungen_zur_Verordnung_%C3%BCber_die_Qualitaet_von_Wasser_DE.pdf (zuletzt besucht am 29. November 2020)

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AK	Aarhus-Konvention
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), SR 830.1
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
BPG	Bundespersönalgesetz (BPG) vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BPV	Bundespersönalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV), SR 172.220.111.3
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (D)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht (CH)
bzw.	beziehungsweise
CPDT-JUNE	Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG), SR 642.11
DIAG-AI	Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz des Kantons Appenzell Innerrhoden vom 28. April 2019, GS 172.800
f./ff.	
GIDA-VS	Gesetz (des Kantons Wallis) vom 9. Oktober 2008 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung, SGS 170.2
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.e.S.	im engeren Sinn
IDAG-AG	Gesetz (des Kantons Aargau) vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen, SAR 150.700
IDG-BL	Gesetz (des Kantons Basel-Landschaft) vom 10. Februar 2011 über die Information und den Datenschutz, SGS 162

IDG-BS	Gesetz (des Kantons Basel-Stadt) vom 4. Januar 2018 über die Information und den Datenschutz, SG 153.260
IDG-ZH	Gesetz (des Kantons Zürich) vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz, LS 170.4
IG-AR	Gesetz (des Kantons Appenzell Ausserrhoden) vom 28. April 1996 über Information und Akteneinsicht, bGS 133.1
IG-BE	Gesetz (des Kantons Bern) vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung, BSG 107.1
InfoDG-SO	Informations- und Datenschutzgesetz (des Kantons Solothurn) vom 21. Februar 2007, BGS 114.1
InfoG-FR	Gesetz (des Kantons Freiburg) vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten, BDLF 17.5
i.V.m.	in Verbindung mit
LMG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG), SR 817.0.
m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG), SR 121
ÖG-GR	Gesetz (des Kantons Graubünden) vom 19. April 2016 über das Öffentlichkeitsprinzip, BR 171.000
ÖG-SG	Gesetz (des Kantons St. Gallen) vom 18. November 2014 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, SGS 140.2
ÖG-SZ	Gesetz (des Kantons Schwyz) vom 23. Mai 2007 über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz, SRSZ 140.4210
OeG-UR	Gesetz (des Kantons Uri) vom 26. November 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung, RB 2.2711
ÖG-ZG	Gesetz (des Kantons Zug) vom 20. Februar 2014 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, BGS 158.1
OVG	Oberverwaltungsgericht
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Satz
s.	siehe
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
sog.	sogenannte, sogenannter, sogenannten
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0

TBDV	Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Trinkwasser sowie Wasser in öffentlich zugänglichen Bädern und Duschanlagen (TBDV), SR 817.022.11
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
URP	Umweltrecht in der Praxis
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01
VG	Verwaltungsgericht
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
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht