

> Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation

Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Umwelt BAFU

> Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation

Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt (BAFU)

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Autor

Daniel Kettiger, Bern

Begleitung BAFU

Chantal Donzé, Markus Wüest, Sektion Umweltbeobachtung und Salomé Sidler, Abteilung Recht

Zitierung

Kettiger Daniel 2010: Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation. Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). Umwelt-Wissen Nr. 1003. Bundesamt für Umwelt, Bern. 98 S.

Gestaltung

Ursula Nöthiger-Koch, 4813 Uerkheim

Titelfoto

Markus Bolliger; Montage BAFU

Download PDF

www.umwelt-schweiz.ch/uw-1003-d

(eine gedruckte Fassung ist nicht erhältlich)

Diese Publikation ist auch in französischer Sprache vorhanden.

© BAFU 2010

> Inhalt

Abstracts	5		
Vorwort	7		
Zusammenfassung	8		
<hr/>			
1 Auftrag	12		
1.1 Hintergrund des Abklärungsauftrags	12		
1.2 Auftrag	13		
1.3 Auftragsanalyse und Abgrenzungen	13		
<hr/>			
2 Situierung des Untersuchungsgegenstands	16		
2.1 Begriffsklärung: Umweltdaten und Umweltinformation	16		
2.1.1 Uneinheitlichkeit des Daten- und Informationsbegriffs	16		
2.1.2 Der Begriff der Umweltinformation im Besonderen	17		
2.1.3 Begrifflichkeit in der vorliegenden Untersuchung	20		
2.2 Situierung auf Grund von Rechtsschutzinteressen	20		
<hr/>			
3 Grundsatz: rechtliche Pflicht der Verwaltung zur Veröffentlichung von Umweltinformation	25		
3.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen	25		
3.1.1 Geltendes Recht	25		
3.1.2 de lege ferenda: die Aarhus-Konvention	27		
3.2 Umweltschutzgesetz (USG) und andere umweltrechtliche Erlasse	31		
3.2.1 Umweltschutzgesetz (USG)	31		
3.2.2 Andere umweltrechtliche Erlasse	34		
3.3 Öffentlichkeit in der Bundesverwaltung	35		
3.3.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)	35		
3.3.2 Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)	35		
3.3.3 Geheimhaltung und Öffentlichkeit in den Kantonen	37		
3.4 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts	37		
3.5 Besondere Rechtsgrundlagen für meteorologische Daten	39		
		3.6 Besondere Rechtsgrundlagen für statistische Daten	39
		3.7 Handlungsspielraum zwischen Informationspflicht und Informationsrecht	41
<hr/>			
4 Einschränkungen zum Schutz des Staates	42		
4.1 Grundsätzliches: Schutz der Staatsfunktionen durch Geheimhaltung?	42		
4.2 Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips	43		
4.2.1 Fehlende gesetzliche Grundlage als Informationsverbot?	43		
4.2.2 Ausnahmeregelungen des Öffentlichkeitsgesetzes als Ausnahme?	43		
4.2.3 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts	44		
4.3 Polizeiliche Generalklausel	44		
4.4 Informationsschutzverordnung	45		
<hr/>			
5 Einschränkungen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung	46		
5.1 Personendatenschutz im schweizerischen Recht	46		
5.1.1 Grundsätzliches	46		
5.1.2 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Abstützung des Datenschutzes	47		
5.1.3 Die Rechtsetzungskompetenzen im Bundesstaat	48		
5.1.4 Das Datenschutzgesetz des Bundes	50		
5.2 Umweltinformation: Sachdaten oder Personendaten	53		
5.3 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts	56		
5.4 Datenschutz im Bereich der Statistik	56		
5.4.1 Völkerrecht	56		
5.4.2 Bundesrecht (insbesondere BStatG)	57		
5.4.3 Bearbeitung durch die Kantone und Gemeinden	60		
<hr/>			
6 Einschränkungen zum Schutz ökonomischer Interessen	61		
6.1 Privatrechtlicher Schutz	61		
6.1.1 Kein sachenrechtlicher Schutz	61		

6.1.2	Urheberrecht (Immaterialgüterrecht)	62	10	Folgerungen	87
6.1.3	Privatrechtlicher Leistungsschutz	64	10.1	Beantwortung der Gutachterfragen	87
6.1.4	Rechte Privater an Umweltinformation?	65	10.2	Aspekte mit weiter gehendem Abklärungsbedarf	90
6.1.5	Fazit	66	10.3	Ergänzende Handlungsempfehlungen	90
6.2	Öffentlich-rechtlicher Schutz	66			
6.3	Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis	67			
<hr/>					
7	Austausch zwischen Behörden bzw. Verwaltungsstellen	69		Verzeichnisse	91
7.1	Grundsätzliches zum Datenaustausch zwischen Behörden bzw. Verwaltungsstellen	69		Abkürzungen	91
7.1.1	Austausch innerhalb der Bundesverwaltung	69		Abbildungen	92
7.1.2	Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund	70		Literatur	93
7.1.3	Austausch zwischen dem Bund und internationalen Organisationen	72		Verzeichnis der Rechtserlasse	96
7.2	Grundlagen im Umweltrecht	73			
7.3	Grundlagen im Geoinformationsrecht	74			
7.4	Grundlagen im Statistikrecht	75			
<hr/>					
8	Archivierte Umweltinformation	76			
8.1	Abgrenzung der Archivfunktion von der Verwaltungstätigkeit	76			
8.2	Die Bedeutung der Archivgesetzgebung des Bundes für die aktive Umweltinformation	77			
<hr/>					
9	Haftung im Bereich der Umweltinformation	78			
9.1	Mögliche Prozessketten im Bereich der Umweltinformation	78			
9.2	Haftung für die Verletzung von Geheimhaltungspflichten	80			
9.3	Haftung für die Verletzung von Schutzrechten Dritter	81			
9.4	Haftung für falsche Information	82			
9.4.1	Haftung des Staates als «Data Manager»	82			
9.4.2	Haftung des Staates aus weiterem Handeln in der Datenfluss-Kette	83			
9.5	Haftung für gestörten Informationszugang	85			
9.6	Haftung im Innenverhältnis	85			
9.6.1	Haftung unter Gemeinwesen	85			
9.6.2	Haftung bei Leistungseinkauf	86			

> Abstracts

This report addresses the active provision of environmental information by agencies, especially in the field of environmental monitoring. In principle, Article 6 of the Swiss Environmental Protection Act provides a sufficient legal basis for this. Special legislation governing geoinformation, meteorological information and statistical data must also be complied with. The main restrictions on active environmental information arise from data protection requirements. Federal and cantonal agencies have an obligation to exchange data between each other free of charge where administrative assistance is concerned.

Gegenstand des Gutachtens ist die aktive Umweltinformation durch Behörden, insbesondere im Bereich der Umweltbeobachtung. Artikel 6 USG stellt hierfür grundsätzlich eine genügende rechtliche Grundlage dar. Bei Geoinformation, meteorologischen Informationen und statistischen Daten muss zusätzlich die Fachgesetzgebung beachtet werden. Einschränkungen erleidet die aktive Umweltinformation primär durch den Datenschutz. Die Behörden des Bundes und der Kantone sind untereinander im Rahmen der Amtshilfe zum kostenlosen Datenaustausch verpflichtet.

L'expertise porte sur l'information active en matière d'environnement par les autorités, en particulier dans le domaine de l'observation de l'environnement. A cet égard, l'article 6 LPE constitue une base légale suffisante. La géoinformation, les informations météorologiques et les données statistiques sont également régies par les lois spéciales. L'information active dans le domaine de l'environnement est avant tout limitée par la protection des données. Les autorités fédérales et cantonales sont tenues d'échanger gratuitement les données, en application du principe d'assistance administrative.

La perizia verte sullo scambio attivo di informazioni ambientali da parte delle autorità, soprattutto nell'ambito dell'osservazione ambientale. In linea di massima, l'articolo 6 LPAmb rappresenta in quest'ambito una base legale sufficiente. Per le geoinformazioni, le informazioni meteorologiche e i dati statistici occorre inoltre considerare le disposizioni della legislazione specifica. Le restrizioni nel campo dell'informazione ambientale attiva sono dovute alla protezione dei dati. Le autorità federali e cantonali sono tenute a garantire lo scambio gratuito dei dati nell'ambito dell'assistenza amministrativa.

Keywords:

Environmental information,
data protection,
interagency exchange

Stichwörter:

Umweltinformation,
Datenschutz,
Austausch unter Behörden

Mots-clés:

Données environnementales,
protection des données,
échange de données entre les
autorités

Parole chiave:

Informazione ambientale,
protezione dei dati,
scambio di informazioni fra
le autorità

> Vorwort

Die demokratische Auseinandersetzung ist auf gute Informations- und Entscheidungsgrundlagen angewiesen. Auch die wirkungsvolle und effiziente Umsetzung der politischen Zielvorgaben wird durch umfassende und zuverlässige Daten und Informationen gestützt. Umweltinformationen sind Teil dieser Grundlagen.

Der Gesetzgeber hat eine Vielfalt von Regelungen erlassen, nach denen Umweltinformationen erhoben, bearbeitet, ausgetauscht und veröffentlicht werden sollen. Vorgaben rund um den Umgang mit Umweltinformationen finden sich unter anderem im Umweltrecht, im Statistikrecht, im Geoinformationsrecht sowie in den Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip und zum Datenschutz.

Das BAFU wollte wissen, wie diese Bestimmungen untereinander zusammenwirken und welche Konsequenzen beim Umgang mit Umweltinformationen die Folge sind. Von besonderem Interesse für das BAFU waren dabei Konsequenzen rund um die Veröffentlichung von Umweltinformationen und um den Austausch dieser Umweltinformationen unter den Behörden von Bund und Kantonen.

Das vorliegende Gutachten ist kein umfassendes Rezeptbuch für alle möglichen spezifischen Fragestellungen. Es ist aber eine wertvolle Grundlage, um den rechtlichen Sachverhalt bei spezifischen Fragestellungen bezüglich dem Umgang mit Umweltinformationen rasch klären zu können.

Das BAFU teilt die im vorliegenden Gutachten geäußerten Befunde nicht in allen einzelnen Aspekten. Es hat die Absicht, spezifische Fragestellungen vertieft abzuklären und konkrete Empfehlungen auszuarbeiten. Die vorliegende Publikation wird die Auseinandersetzung mit diesen Fragen unterstützen.

Gérard Poffet
Vizedirektor
Bundesamt für Umwelt (BAFU)

> Zusammenfassung

Gegenstand der Gutachtertätigkeit war die *aktive Umweltinformation* durch Behörden, insbesondere im Bereich der Umweltbeobachtung. Zu untersuchen waren einerseits die rechtlichen Rahmenbedingungen (Grundlagen, Einschränkungen) zur *Veröffentlichung von Umweltinformation* und andererseits die Rechtslage hinsichtlich des *Austausches von Umweltinformation bzw. Umweltdaten unter Behörden*, insbesondere unter Stellen des Bundes bzw. zwischen Stellen des Bundes und solchen der Kantone.

Veröffentlichung und Austausch
von Umweltinformation

Artikel 6 USG stellt für sämtliche aktive Information über den Umweltschutz und den Stand des Ökosystems eine genügende rechtliche Grundlage im Sinne von Artikel 5 BV zur Legitimierung des Staatshandelns dar (vgl. Ziffer 3.2.1). Verschiedene Informationspflichten werden im USG selber konkretisiert (Art. 27, 29c, 29e, 47 Abs. 1 und 47 Abs. 2 USG). Darüber hinaus bestehen eine ganze Reihe spezialgesetzlicher Bestimmungen, welche die Pflicht oder das Recht der Umweltfachstellen zur aktiven Umweltinformation statuieren (vgl. Ziffer 3.2.2). Zudem wird in zahlreichen sektoriellen umweltvölkerrechtlichen Verträgen das Recht oder die Pflicht zur aktiven Information über den Stand der Umweltbelastung und über den Umweltschutz statuiert (vgl. Ziffer 3.1.1). Demgegenüber ergibt sich für die Schweiz aus der EUA-Mitgliedschaft keine völkerrechtliche Verpflichtung oder Berechtigung zur aktiven oder passiven Zugänglichmachung von Umweltinformation. Mit der Ratifizierung der Aarhus-Konvention werden für die Schweiz zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtungen zur Zugänglichmachung von Umweltinformation entstehen, auch für die aktive Information (Art. 5 Aarhus-Konvention; vgl. Ziffer 3.2.1). Die Aarhus-Konvention bedarf allerdings der Umsetzung ins schweizerische Landesrecht. Für den PRTR besteht schon heute eine umfassende und genügende Rechtsgrundlage (vgl. Ziffer 3.1.2 und 3.2.1). Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass für die aktiven Informationstätigkeiten der Bundesverwaltung (aber auch der kantonalen Fachstellen) im Bereich der Umweltinformation *in jedem Fall eine oder mehrere genügende Rechtsgrundlagen* bestehen.

Wenn es sich bei der fraglichen Umweltinformation um *Geobasisdaten des Bundesrechts* (vgl. Geobasisdatenkatalog im Anhang 1 GeoIV) handelt, findet auf die Frage der Zugänglichkeit ausschliesslich und abschliessend das Geoinformationsrecht des Bundes (Art. 12 GeoIG, Art. 21 ff. GeoIV) Anwendung (vgl. Ziffern 3.4, 4.2.3 und 5.3). Für Geobasisdaten des Bundesrechts sind mithin alle nachfolgenden Ausführungen unbeachtlich.

Geobasisdaten
(Ziffern 3.4, 4.2.3 und 5.3)

Hinsichtlich weiterer Überschneidungen der Umweltinformation mit anderen Kategorien von Informationen bzw. Daten kann Folgendes ausgeführt werden:

- > Wegen Fehlens abweichender spezialgesetzlicher Regelungen ist davon auszugehen, dass für meteorologische und klimatologische Daten, die gleichzeitig Umweltinformation darstellen, Artikel 6 USG zur Anwendung kommt.

Meteorologische Daten
(Ziffer 3.5)

> Grundsätzlich gibt es keine Rechtsvorschrift, die ausschliesse, dass statistische Daten im Sinne der Statistikgesetzgebung gleichzeitig auch Umweltinformationen im Sinne der Umweltgesetzgebung sein können und umgekehrt. Aus der Sicht des Zweckentfremdungsverbotest ist es unproblematisch, wenn Informationen über den Umweltschutz oder die Umweltbelastung, welche zu Verwaltungszwecken oder mit unspezifischer Zwecksetzung erhoben wurden, für statistische Zwecke mit verwendet werden und zur Veröffentlichung in Statistiken führen. Auch stellt die *Verwendung statistischer Daten für den Zweck der Umweltbeobachtung keine Verletzung des Statistikgeheimnisses* dar, wenn diese ausschliesslich in einer anonymisierten oder aggregierten Form öffentlich zugänglich gemacht wird, die keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Personen ermöglicht.

Statistische Daten
(Ziffer 3.6 und 5.4.2)

Einschränkungen erleidet die Möglichkeit der Umweltinformation von Amtes wegen durch den *Datenschutz*, sofern es sich bei den Umweltdaten um Personendaten handelt (vgl. dazu Ziffer 5.2). Das Datenschutzgesetz findet allerdings dann keine Anwendung, wenn der Personenbezug zwischen Sachdaten und Person ausschliesslich via Georeferenzierung und Grundbuch hergestellt werden kann (vgl. Ziffer 5.2). Als datenschutzrechtliche *Regel bezogen auf die Umweltinformation* kann ansonsten festgehalten werden, dass diese immer dann veröffentlicht werden darf, wenn eine Ermächtigungs- oder Verpflichtungsnorm besteht, und dass in diesen Fällen sich die Ermächtigung auch auf den allfällig bestehenden Personenbezug bezieht. Allerdings gilt es im Einzelfall zu prüfen, *ob die umweltrechtlichen Bestimmungen nicht restriktiver sind* als das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes. Artikel 47 USG und Artikel 52 GSchG enthalten beispielsweise solche Einschränkungen. Zudem ist in jedem Fall das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, d. h., es ist zu klären, ob es zur Abdeckung der legitimen Informationsbedürfnisse der Bevölkerung – allenfalls einer besonders betroffenen Bevölkerungsgruppe – notwendig ist, Daten, die eine natürliche oder juristische Person erkennbar machen, in dieser Form zu veröffentlichen, oder ob durch eine Aggregation oder Anonymisierung der Daten dem Personendatenschutz besser Rechnung getragen werden könnte.

Datenschutz

Weitere Einschränkungen für die Umweltinformation bestehen – soweit sie nicht spezialgesetzlich ausdrücklich statuiert wurden – kaum. Die Frage der Einschränkungen zum Schutz des Staates stellt sich bei der aktiven Information kaum, weil es die informierende Behörde in der Hand hat, ob sie von sich aus die Informationen preisgeben will oder nicht. Für behördliche Umweltinformationen in der Schweiz sowie für die Daten, welche den Informationen zugrunde liegen, besteht *kein privatrechtlicher Rechtsschutz*; aus privatrechtlicher Sicht sind diese Informationen und Daten frei, d. h. frei zugänglich und frei nutzbar (vgl. Ziffer 6.1.5). Diese freie Nutzbarkeit gilt aus privatrechtlicher Sicht auch unter öffentlichen Körperschaften. Für die Bundesverwaltung bedeutet dies letztlich, dass der *Veröffentlichung von Umweltinformation keine privatrechtlichen Schranken* entgegenstehen. Ein *eigentlicher öffentlich-rechtlicher Leistungsschutz* besteht für den Bund nur für Umweltinformationen, die in den *Geltungsbereich des Geoinformationsrechts oder des Meteorologierechts* fallen, dieser stellt aber bei der Umweltinformation von Amtes wegen durch eine Bundesbehörde (BAFU) keine Schranke dar.

Artikel 14 RVOV enthält nicht nur die Verpflichtung der *Amtsstellen der Bundesverwaltung* zur Zusammenarbeit, sondern regelt auch den Daten- bzw. Informationsaustausch innerhalb der Bundesverwaltung. Demnach sind die Verwaltungseinheiten verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren (Art. 14 Abs. 1 RVOV) und müssen sich gegenseitig die Auskünfte erteilen, die für die gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Vorbehalten bleiben die Regelungen des Datenschutzgesetzes (vgl. Ziffer 7.1.1). Artikel 44 Absatz 3 USG ist eine spezialgesetzliche Regelung im Sinne einer Ausnahme vom Zweckentfremdungsverbot, die dem Bundesrat eine Regelung dahingehend ermöglicht, dass Angaben über Stoffe und Organismen an die Umweltfachstellen weitergegeben werden können, auch wenn sie für andere Zwecke erhoben wurden.

Austausch unter Behörden

Der Bund und die Kantone sind im Sinne der *Amtshilfe* gemäss Artikel 44 Absatz 2 BV in umfassender Weise zum unentgeltlichen Austausch von Umweltinformationen (insbesondere Informationen der Umweltbeobachtung) verpflichtet, sofern und soweit die Zulässigkeit des Datenaustausches nicht durch Bestimmungen des Datenschutzes oder durch besondere gesetzliche Vorschriften (z. B. über das Amtsgeheimnis) eingeschränkt wird. Den besonderen Verpflichtungen zum Informationsaustausch im übrigen Bundesrecht kommt somit keine selbstständige Bedeutung zu. Sie präzisieren allenfalls die verfassungsrechtliche Verpflichtung oder schränken sie ein.

Bei *Geobasisdaten des Bundesrechts* richtet sich der Datenaustausch unter Behörden grundsätzlich ausschliesslich nach dem neuen Geoinformationsrecht (Art. 14 GeoIG, Art. 37 ff. GeoIV).

Aus der Sicht des Zweckentfremdungsverbot des *Statistikrechts* ist es unproblematisch, wenn Informationen über den Umweltschutz oder die Umweltbelastung, welche zu Verwaltungszwecken oder mit unspezifischer Zwecksetzung erhoben wurden, für statistische Zwecke mit verwendet werden und zur Veröffentlichung in Statistiken führen. In diesem Sinne darf insbesondere das BAFU ohne Bedenken das BFS mit umweltrelevanten Personendaten beliefern. Umgekehrt stellt auch die Verwendung statistischer Daten für den Zweck der Umweltbeobachtung keine Verletzung des Statistikgeheimnisses dar, wenn diese ausschliesslich in einer anonymisierten oder aggregierten Form öffentlich zugänglich gemacht werden, die keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Personen ermöglicht.

Im Ergebnis zeigt das vorliegende Gutachten auf, dass im Bereich der aktiven Umweltinformation kein eigentlicher Handlungsbedarf besteht. Trotzdem stellt sich die Frage, ob nicht eine gewisse förmliche Klärung von Vorteil sein könnte. Diese könnte (parallel) mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:

- > Das USG könnte in dem Sinne geändert werden, dass die Regelungen zur Umweltinformation geändert und ergänzt würden. Einerseits sollte dabei der heute im Informationsrecht gängigen Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Information besser Rechnung getragen werden. Andererseits wäre es von Vorteil, auch für den Austausch von Umweltdaten unter den Behörden eine klare und eindeutige Regelung zu schaffen (analog zu Art. 14 GeoIG), welche die grundsätzliche Berechti-

Neuer Umweltinformationsartikel

gung zum Datenaustausch, allfällige Vorbehalte des Datenschutzes sowie die Kostenlosigkeit festhielte. Die im Rahmen der Umsetzung der Aarhus-Konvention ohnehin notwendigen Gesetzgebungsarbeiten könnten dazu genutzt werden.

- > Es zeigt sich, dass die vom BAFU angedachten Begleitungen zur Umweltinformation und eine damit verbundene Weiterbildung der betroffenen Fachpersonen sinnvoll sind.

Begleitungen für die
Umweltfachstellen

Abgrenzung Informationspflicht/Informationsrecht: Die Frage, ob und wie weit die zuständigen Umweltbehörden aktiv informieren müssen und wo ihnen allenfalls ein Handlungsspielraum hinsichtlich des Inhalts, des Umfangs und des Zeitpunkts der Information zusteht, kann nicht in genereller und abstrakter Weise beantwortet werden. Zur Klärung dieser Frage wäre eine systematische Analyse der Rechtsgrundlagen bezogen auf jede einzelne Umweltinformation notwendig. Diese Arbeit wäre sehr aufwändig, könnte sich aber allenfalls im Hinblick auf einen vereinfachten Vollzug lohnen.

1 > Auftrag

1.1 Hintergrund des Abklärungsauftrags

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) erarbeitet Massnahmen und Vorschriften zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Umweltbeobachtung liefert die dazu erforderlichen Daten über den Zustand der Umwelt. Je umfassender und zuverlässiger diese Informationen sind, umso wirkungsvoller können die Politik und die öffentliche Verwaltung die Umweltpolitik gestalten und steuern. Anhand langjähriger Aufzeichnungen und Messreihen lassen sich zudem die Umweltentwicklung nachverfolgen und gestützt darauf die Effektivität und Effizienz der Umweltgesetzgebung und der übrigen Massnahmen im Umweltbereich ermitteln. Letztlich stellt die Information der Bevölkerung oder bestimmter Zielgruppen zum Zustand der Umwelt auch eine direkte Intervention und damit eine Massnahme des Umweltschutzes dar.

Umweltbeobachtung

Die *Sektion Umweltbeobachtung des BAFU*¹ koordiniert die Aktivitäten der Schweiz im Bereich Umweltbeobachtung.

Weiter hat der Bundesrat am 23. September 1996 beschlossen, ein *Informations- und Koordinationsorgan Umweltbeobachtung (IKUB)*² einzusetzen. Das IKUB hat den Auftrag, die Beobachtungstätigkeiten in den verschiedenen Umweltbereichen zu koordinieren und den Informationsaustausch unter den zahlreichen Akteuren zu fördern. Darüber hinaus ist die Umweltbeobachtung so weit als möglich mit den Aktivitäten auf europäischer Ebene zu harmonisieren. Im Sinne einer Standortbestimmung beschloss das IKUB 2004, seine bisherige Arbeit kritisch zu reflektieren und Ideen für die Weiterentwicklung zu prüfen.³ Eines der beiden Schwergewichtsthemen im Arbeitsprogramm 2008–2011 ist die Klärung der Thematik «Datenschutz vs. Öffentlichkeitsrecht auf Information im Bereich Umweltdaten» und der Fragen rund um die anschliessende Veröffentlichung von diesbezüglichen Empfehlungen.

Mit einer Rahmenvereinbarung⁴ gründeten im Jahr 2007 das BAFU, die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU), die Konferenz der Kantonsförster (KOK) sowie die Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz (KBNL) das «*Netzwerk Umweltbeobachtung Schweiz*» (*NUS*)⁵. Dieser Rahmenvereinbarung sind alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein auf Verwaltungsebene beigetreten.⁶ Am 28. Oktober 2008 hat der Steuerausschuss von E-Government

¹ Siehe <http://www.bafu.admin.ch/org/organisation/00325/00343/index.html?lang=de>

² Siehe <http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02272/02278/02512/index.html?lang=de>

³ Vgl. Bericht des IKUB vom 11. Mai 2004.

⁴ Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit in der Umweltbeobachtung und die Gründung des «Netzwerks Umweltbeobachtung Schweiz NUS» vom 5. Juni 2007; nicht dazu gehört zurzeit noch der Kanton Freiburg.

⁵ Siehe <http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02272/02274/index.html?lang=de>; die Frage der genügenden rechtlichen Abstützung des NUS wird nachfolgend punktuell wohl noch zu erörtern sein.

⁶ Siehe Beitrittserklärungen unter <http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02272/02274/index.html?lang=de>

Schweiz, bestehend aus neun Mitgliedern, je drei Vertretern des Bundes, der Kantone und der Städte und Gemeinden, das «Netzwerk Umweltbeobachtung Schweiz NUS» zu einem priorisierten Vorhaben erklärt. Mit dieser Entscheidung soll eine harmonisierte Umweltdatenbank für benötigte Informationen in der Umwelt- sowie der Ressourcenpolitik erstellt werden. Ein einfacher und rascher Zugang zu diesen Daten soll jederzeit und für alle Nutzer garantiert werden. Auch im Rahmen der Arbeiten des NUS stellten sich Fragen betreffend den rechtlichen Rahmen des Datenaustausches und die Veröffentlichung von Umweltinformation.

Der Datenaustausch im Bereich der Umweltbeobachtung und die Information der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt werden von einer Vielzahl von Regelungsbereichen erfasst (Umweltrecht, Datenschutzrecht, Öffentlichkeitsprinzip, Statistikrecht, Archivrecht, besondere Fachgesetzgebungen) und bewegen sich im Spannungsfeld verschiedener Interessen (z. B. Umweltinformation vs. Statistik; Bund vs. Kantone). Es besteht somit ein Bedürfnis nach Klärung. IKUB und NUS bezwecken einfache, einheitliche und klare Regelungen hinsichtlich des Austausches von Umweltdaten und hinsichtlich der Umweltinformation.

1.2 Auftrag

Der Auftrag zum vorliegenden Gutachten umfasst die folgenden zwei Fragen:⁷

1. Unter welchen Rahmenbedingungen sind die Bundesverwaltung⁸ allgemein und das BAFU im Besonderen befugt, Umweltinformationen zu veröffentlichen?
2. Welches sind die Voraussetzungen, damit Behörden oder Verwaltungseinheiten des Bundes (das BAFU im Besonderen) Umweltinformationen anderen Behörden oder Verwaltungseinheiten des Bundes zur Weiterbearbeitung oder zur Integration in ihre eigenen Datensysteme überlassen können?

Der Auftrag wird grundsätzlich beschränkt auf die Daten der Umweltbeobachtung.

1.3 Auftragsanalyse und Abgrenzungen

Das erste zentrale Betrachtungsfeld betrifft die *Öffentlichkeit von Daten der Umweltbeobachtung* (Gutachterfrage 1, vgl. oben Ziffer 1.2). Hinsichtlich des Zugangs zu Informationen von Behörden bzw. der öffentlichen Verwaltung muss zwischen der *aktiven Information*, d. h. der Informationstätigkeit der Verwaltung (entsprechend dem «Bring-Prinzip») und der *passiven Information* (auch etwa Information auf Anfrage),

Aktive/passive Information

⁷ Im französischen Originaltext lauten die Fragen wie folgt: «1. A quelle condition l'administration fédérale (et l'OFEV en particulier) a-t-elle le droit de publier des données portant sur l'environnement?; 2. Quelles sont les conditions préliminaires pour la mise à disposition par des autorités fédérales (et l'OFEV en particulier) de données portant sur l'environnement en faveur d'autorités fédérales, dans le but de retravailler les données, ou de les intégrer dans leur propre ensemble de données?»

⁸ Der Begriff der Bundesverwaltung umfasst die zentrale und die dezentrale Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 6 f. RVOV. Private Dritte können dann zur Bundesverwaltung im hier verwendeten Sinn gehören, wenn ihnen staatliche (allenfalls hoheitliche) Aufgaben durch Rechtserlass übertragen werden (z. B. Skyguide, Starkstrominspektorat). Diese Privaten gelten dann allerdings (funktional) nur so weit als der Bundesverwaltung zugehörig, als sie staatliche Aufgaben wahrnehmen; in ihrer übrigen Tätigkeit gelten sie als Dritte.

d. h. der Einsichtnahme in amtliche Akten durch Personen ausserhalb der Verwaltung (entsprechend dem «Hol-Prinzip») unterschieden werden.⁹ Zusätzlich kann Verwaltungsöffentlichkeit auch durch die Öffentlichkeit von Sitzungen von Behörden (Sitzungsöffentlichkeit) hergestellt werden.¹⁰ Die Sitzungsöffentlichkeit fällt von der Fragestellung her zum vornherein ausser Betracht. Im Zentrum der Betrachtungen steht zudem vom Auftrag und von dessen Hintergrund her die Frage der Zulässigkeit der Veröffentlichung von Umweltinformationen – also der aktiven Information – und nicht primär die Auskunftserteilung an Dritte bzw. die Akteneinsicht von Dritten. Das Gutachten befasst sich somit *grundsätzlich nur mit der aktiven Information*. Auf Fragen der passiven Information wird dort eingegangen, wo diese Fragen rechtlich oder sachlich für die aktive Information von Bedeutung sind.

Das zweite zentrale Betrachtungsfeld ist der *Datenaustausch unter Behörden*. Ausgehend von der Gutachterfrage 2 (vgl. oben Ziffer 1.2) könnte man die Abklärungen auf den Datenaustausch zwischen Stellen der Bundesverwaltung beschränken. Diese Betrachtungsweise greift aber angesichts der internationalen und föderalistischen Verzahnung der Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes i.w.S. zu kurz. Die Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Austausch unter Behörden wird deshalb sowohl hinsichtlich des *horizontalen Austausches innerhalb der Bundesbehörden* wie auch hinsichtlich des vertikalen Austausches, d. h. des *Datenaustausches zwischen Kanton und Bund* einerseits und des Austausches zwischen der *Bundesverwaltung und internationalen Organisationen* andererseits abgeklärt.

Austausch unter Behörden

Das Gutachten soll nach dem Willen des auftraggebenden Bundesamtes auf die *Daten der Umweltbeobachtung* beschränkt werden. Welche Daten und Informationen zum Bereich Umweltbeobachtung gehören und wodurch sich diese allenfalls von anderen umweltrelevanten Daten und Informationen abgrenzen, ist nicht restlos geklärt. Einen ersten Anhaltspunkt kann der Schlussbericht des Projekts NUD-CH bieten.¹¹ Nach diesem Schlussbericht umfasst die Umweltbeobachtung 186 Datensätze (so genannte «Aussagen») aus 15 Sachbereichen, die von Abfall und Altlasten über Biotechnologie und Wildtiere bis zum Wald reichen.¹² Das Spektrum der von der Umweltbeobachtung betroffenen Umweltdaten und Umweltinformationen¹³ i.e.S. geht damit thematisch weit über den Geltungsbereich des Umweltschutzgesetzes (USG) hinaus und umfasst das gesamte Umweltrecht. Das Themenspektrum ist auch weiter gefasst als beispielsweise die umweltrelevanten raumbezogenen Daten, die gemäss Anhang 1 zur GeoIV Gegenstand des Geoinformationsrechts¹⁴ des Bundes sind. Auch Artikel 44 USG, auf den sich die Verwaltungstätigkeit im Bereich der Umweltbeobachtung abstützt, enthält weitgehend keine Angaben über den Inhalt und die sachlichen Grenzen der Umweltbeobachtung. Nach herrschender Lehre ist «die Art der Daten nur insofern eingeschränkt,

⁹ Vgl. etwa Brunner/Mader, SHK BGO, Einleitung, Rz. 78 ff.; Häner, Aktive Information, S. 7 ff. und 11 ff.; Mader, S. 17 f.; Mahon, S. 226 ff.; zur gleichen Fragestellung mit Bezug auf die Aarhus-Konvention vgl. auch Epiney/Scheyli, S. 63; Butt, S. 5.

¹⁰ Vgl. Häner 1990, S. 312 ff.

¹¹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Netzwerk Umweltdaten Schweiz NUD-CH, Soll-Phase, Schlussbericht-Aussagen vom 2. November 2005.

¹² Vgl. Schlussbericht NUD-CH (Fn. 10), S. 5.

¹³ Zu den Begriffen Umweltdaten und Umweltinformation vgl. Ziffer 2.1.

¹⁴ Zum Geoinformationsrecht allgemein vgl. Kettiger 2008.

als ein umweltrelevanter Informationsgehalt vorausgesetzt ist»¹⁵. Zudem umfasst der Begriff der Erhebungen in Artikel 44 USG eine Vielzahl von methodischen Ansätzen der Datengewinnung und ist breit zu verstehen.¹⁶ Grundsätzlich sind somit die vorliegend anzustellenden Betrachtungen *auf ein breites Spektrum von Umweltdaten und Umweltinformationen auszulegen*.

¹⁵ Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 10a.

¹⁶ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 10.

2 > Situierung des Untersuchungsgegenstands

2.1 Begriffsklärung: Umweltdaten und Umweltinformation

2.1.1 Uneinheitlichkeit des Daten- und Informationsbegriffs

Der Begriff der Daten wird sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch wie im Recht in sehr unterschiedlicher Weise gebraucht.¹⁷ In der Rechtswissenschaft besteht insbesondere kein einheitlicher Informationsbegriff.¹⁸ Oft findet sich eine Abgrenzung des Begriffs der *Daten* gegenüber dem Begriff der *Information* dahingehend, dass Daten irgendwelche Zeichen sein können, während Informationen – in einem bestimmten Kontext – einen Sinn haben.¹⁹ Im Recht wird in der Regel von einem weiten und offenen Begriff der Daten ausgegangen; diese können in Zahlen, Wörtern, Bildern, Grafiken, Texten, Computerprogrammen, Klängen, Filmen oder in einzelnen technischen Einheiten (z. B. Pixel, Vektorwerten, etc.) bestehen.²⁰ Das Recht setzt in der Regel implizit voraus, dass Daten in einer menschlich wahrnehmbaren Form vorliegen oder in eine solche gebracht werden können müssen.²¹

Daten/Information

Das geltende *schweizerische Recht* trägt ganz allgemein wenig zur Klärung der Begrifflichkeiten im Bereich von «Daten» und «Information» bei.²² So definiert beispielsweise auch das Datenschutzgesetz (DSG) den Begriff der Personendaten, ohne zuvor für den Begriff «Daten» eine Legaldefinition vorzusehen. Das DSG geht dabei aber von einem weiten Datenbegriff aus, der alle Tatsachenfeststellungen und Werturteile umfasst, unabhängig davon, ob diese die Form eines Zeichens, Wortes, Bildes, etc. aufweisen und unabhängig von der Art des Datenträgers.²³ Im Meteorologiegesezt (MetG) wird der Begriff der Daten für sämtliche Sachdaten verwendet (vgl. z. B. Art. 3 Abs. 2 MetG). Es gibt in der Gesetzgebung des Bundes Anhaltspunkte, aus denen – e contrario – geschlossen werden kann, dass das Bundesrecht unter Daten sowohl analoge, nicht elektronisch gespeicherte Daten wie auch informatisierte digitale Daten versteht. Zu erwähnen sind etwa die Regelungen für das Grundbuch (siehe insbesondere Abs. 5 der Schlussbestimmungen der Änderungen vom 23. November 1994 der GBV) oder Artikel 143 Absatz 1 StGB, welcher ausdrücklich von «elektronisch oder in vergleichbarer Weise gespeicherte oder übermittelte Daten» spricht, was impliziert, dass Daten auch anders gespeichert oder übermittelt werden können. Das Geoinformationsrecht nimmt eine klare Unterscheidung von Daten und Information in dem eingangs erwähnten Sinne vor: Unter *Geodaten* werden raumbezogene Daten verstanden,

¹⁷ In diesem Sinne auch Dornseif/Schumann, S. 52.

¹⁸ Vgl. Thurnherr, S. 6, mit Hinweis auf Druey, S. 3.

¹⁹ Vgl. z. B. Kübler, S. 12.; von dieser Unterscheidung geht auch der Entwurf zu einem Geoinformationsgesetz aus, vgl. Art. 3 EGeolG).

²⁰ In diesem Sinne Kübler, S. 13.

²¹ Vgl. Kübler, S. 13; kritisch Dornseif/Schumann, S. 53.

²² In diesem Sinne auch Huser, S. 35.

²³ Vgl. Belsler, BSK DSG, N. 5 zu Artikel 3.

die mit einem bestimmten Zeitbezug die Ausdehnung und Eigenschaften bestimmter Räume und Objekte beschreiben, insbesondere deren Lage, Beschaffenheit, Nutzung und Rechtsverhältnisse (Art. 3 Abs. 1 Bst. a GeoIG). Demgegenüber werden unter *Geoinformationen* raumbezogene Informationen verstanden, die durch die Verknüpfung von Geodaten (d. h. durch einen Auswertungsvorgang) gewonnen werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. b GeoIG).

Einen Anhaltspunkt kann auch der – für die Schweiz verbindliche – Anhang 15 zum internationalen Luftfahrtabkommen geben, welcher eine Unterscheidung zwischen Luftfahrt Daten und Luftfahrtinformationen wie folgt vornimmt:²⁴

- > A representation of aeronautical facts, concepts or instructions in a formalized manner suitable for communication, interpretation or processing.
- > Information resulting from the assembly, analysis and formatting of aeronautical data.

Das Recht – insbesondere auch das schweizerische Recht – nimmt nach heutiger (zeitgemässer) Auffassung grundsätzlich keine unterschiedliche Behandlung des Daten- und Informationsbegriffs allein auf der Grundlage des Daten- bzw. Informationsträgers vor, sofern die Gesetzgebung dies nicht ausdrücklich bestimmt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind somit grundsätzlich für *analoge wie für digitale* Daten und Informationen die gleichen.

2.1.2 Der Begriff der Umweltinformation im Besonderen

Das *schweizerische Bundesrecht* kennt *keine Legaldefinition der Umweltinformation*. Artikel 6 USG regelt die Aufgabe der Information und Beratung der Öffentlichkeit und hält in genereller Form fest, dass die zuständigen Umweltbehörden die Öffentlichkeit «sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung» informieren. Die Umweltinformation muss dabei als eigenständiger materieller Beitrag zur Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz betrachtet werden.²⁵ Gegenstand der Umweltinformation im Sinne von Artikel 6 USG sind einerseits Informationen über den Umweltschutz und andererseits Informationen über den Stand der Umweltbelastung. Die *Informationen über den Umweltschutz* bestehen nach herrschender Lehre sowohl aus Informationen über umweltrechtliche Vorschriften (d. h. die Grenzen des umweltrechtlich Erlaubten) als auch aus Informationen über die Umweltverträglichkeit von umweltrechtlich zugelassenen Tätigkeiten, Anlagen, Geräten²⁶, Verfahren, Stoffen und Organismen (d. h. Informationen zur Umweltvorsorge).²⁷ Zur *Information über den Stand der Umweltbelastung* gehören primär quantitative und qualitative Aussagen zu Emissionen und Immissionen, wie sie sich aus der Forschung sowie aus Erhebungen und Kontrollen (vgl. Art. 44, 46, 47 Abs. 2 und 49 Abs. 2 USG) ergeben.²⁸ Die *Emp-*

Umweltinformation Schweiz

²⁴ Annex 15 to the International Convention on Civil Aviation, Aeronautical Information Services, 12th edition July 2004, Chapter 2.

²⁵ In diesem Sinne Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 9.

²⁶ Beispielsweise auch Typenprüfungen und Ökobilanzen.

²⁷ Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14.

²⁸ In diesem Sinne auch Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14.

fehlungen gemäss Artikel 6 Absatz 3 USG stellen eine zusätzliche, eigenständige Kategorie von Umweltinformationen dar.²⁹ Zur Beschreibung und Abgrenzung der Umweltinformation tragen die im USG und in anderen Gesetzen verankerten besonderen Informationspflichten bei. Diesbezüglich kann beispielsweise auf die Öffentlichkeit des Umweltverträglichkeitsberichts und der Prüfergebnisse (Art. 10d USG), die Information über Freisetzungsversuche (Art. 29c Abs. 2 Bst. c USG), die Information über die in Verkehr gebrachten Organismen (Art. 29d Abs. 4 USG), die Öffentlichkeit des Katasters der belasteten Standorte (Art. 32c Abs. 2 USG) oder die Veröffentlichung von Prüf- und Kontrollergebnissen (Art. 47 Abs. 2 USG) verwiesen werden.

In der Bundesverwaltung besteht auch für den Arbeitsgebrauch keine feste Definition der Umweltinformation. Pragmatisch kann man das inhaltliche Verständnis und den Rahmen des Begriffs Umweltinformation aus dem Gesamtbestand des vom BAFU betreuten Umweltdatenkatalogs envirocat³⁰ ableiten.

Im Gegensatz zur Schweiz kennt das benachbarte Ausland Legaldefinitionen der Umweltinformation. Das *deutsche Umweltinformationsgesetz (UIG)* nimmt beispielsweise die folgende Legaldefinition des Begriffs Umweltinformation vor:³¹

Deutschland

(3) Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

- 1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;*
- 2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;*
- 3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die*
 - a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder*
 - b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;*
- 4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;*
- 5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und*
- 6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten*

²⁹ In diesem Sinne auch Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 9.

³⁰ Siehe <http://www.envirocat.ch/>; vgl. auch Rey/Jordi, S. 36.

³¹ § 2 Absatz 3 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vom 22. Dezember 2004.

ten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

Ausgehend von der vorstehend beschriebenen Lehrmeinung³² zum inhaltlichen Umfang der Umweltinformation stimmt diese Definition ungefähr mit dem Verständnis, das der schweizerischen Gesetzgebung hinsichtlich Umweltinformation zu Grunde liegt, überein.

Wenn der vorgesehene Beitritt der Schweiz zur *Aarhus-Konvention* zustande kommt, wird die Legaldefinition von Umweltinformation der Konvention künftig auch für die Schweiz verbindlich sein:³³

Aarhus-Konvention

3. 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 oder – auf dem Weg über diese Bestandteile – von den unter Buchstabe b genannten Faktoren, Tätigkeiten oder Massnahmen betroffen sind oder betroffen sein können;

Diese Begriffsbestimmung ist sehr weit gefasst und geht wohl noch über die Legaldefinition des UIG hinaus. Er umfasst die Umweltdaten und die daraus gewonnenen Informationen. Die IKUB³⁴ leitet für den Gebrauch in der Schweiz daraus die folgende Definition ab:

IKUB

Umweltinformationen bezeichnen sämtliche Informationen, die schriftlich, als Bild oder Tondokumente, in elektronischer oder sonstiger Form über folgendes vorliegen:

³² Vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14.

³³ Artikel 2 Ziffer 3 der Aarhus-Konvention, http://www.aarhus-konvention.de/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=18&Itemid=100.

³⁴ IKUB, Umweltinformationsabgabe, S. 14

- a) den Zustand der Umweltmedien wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume, Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschliesslich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen ihnen;
- b) Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung oder Abfall einschliesslich radioaktiven Abfalls, die Auswirkungen auf die unter Buchstabe a) aufgeführten Umweltmedien und/oder die menschliche Gesundheit und Sicherheit haben oder haben können;
- c) Emissionen, Ableitungen und sonstiges Freisetzen von Stoffen in die Umwelt;
- d) Massnahmen (einschliesslich verwaltungstechnischer Massnahmen), wie z. B. politische Massnahmen, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme, Umweltschutzübereinkommen und Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die unter Buchstabe a) aufgeführten Umweltmedien haben oder haben können, sowie Massnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente;
- e) Kosten/Nutzen-Analysen und sonstige ökonomische Analysen und Annahmen, die im Rahmen der in Buchstabe d) genannten Massnahmen und Tätigkeiten durchgeführt bzw. getroffen werden;
- f) den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, menschliche Lebensbedingungen, Kulturstätten und Bauwerke, soweit diese vom Zustand der in Buchstabe a) genannten Umweltmedien oder durch diese Elemente selbst oder die in Buchstabe b) bis d) aufgeführten Faktoren, Tätigkeiten oder Massnahmen betroffen sind oder sein könnten.

2.1.3 Begrifflichkeit in der vorliegenden Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung geht vom Begriff der Umweltinformation aus, wie ihn die IKUB aus der Legaldefinition der Aarhus-Konvention abgeleitet hat (vgl. oben Ziffer 2.1.2). Er umfasst sowohl die Umweltdaten wie die daraus gewonnenen Informationen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist von Begriffen der Umweltdaten und der Umweltinformationen auszugehen, die sowohl die (analoge) Papierform als auch die (digitale) elektronische Form umfassen.

2.2 Situierung auf Grund von Rechtsschutzinteressen

Mit Artikel 6 USG besteht bereits im geltenden Recht ein gesetzlicher Auftrag zur Umweltinformation, welcher durch besondere Vorschriften der Umweltgesetzgebung und der übrigen umweltrelevanten Fachgesetzgebung des Bundes noch erweitert oder präzisiert wird.³⁵ Mit einer allfälligen Ratifizierung der Aarhus-Konvention wird diese Pflicht zur aktiven Verbreitung von Umweltinformation durch die zuständigen Behör-

³⁵ Vgl. die Darstellungen oben Ziffer 2.1.2, sowie bei Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14.

den noch verstärkt werden (Art. 5 Aarhus-Konvention). Grundsätzlich ist somit *davon auszugehen, dass eine aktive Information «über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung»³⁶ erfolgen muss.*

Die aktive Information über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung steht – wie auch der Zugang zu Umweltinformation – teilweise in einem Spannungsfeld zu anderen Interessen und wird von diesen beeinflusst. Diese können wie folgt drei Kategorien zugeordnet werden (vgl. auch Abb. 1):

- > Aktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständige Behörde kann Teil des staatlichen Handelns sein³⁷ und sich positiv auf den Vollzug der Gesetzgebung bzw. auf die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen auswirken (es geht um Sensibilisierung und Verhaltensänderung). Aus diesem Grund finden sich in der Bundesgesetzgebung verschiedentlich allgemeine oder fachspezifische Informationspflichten. Andererseits kann es im wohlverstandenen Staatsinteresse liegen und damit ein überwiegendes öffentliches Interesse im Rechtssinn darstellen, Informationen über das Staatshandeln bzw. staatlich erhobene Daten und Informationen geheim zu halten. Das überwiegende öffentliche Interesse an der Geheimhaltung begründet sich in der inneren und äusseren Sicherheit sowie in der Möglichkeit des freien, unbeeinflussten Entscheidens durch staatliche Behörden. Gerade im Bereich der Umweltinformation i.w.S. kann ein Interessenkonflikt dadurch entstehen, dass die Bekanntgabe der Daten der Gefahrenabwehr dient, gleichzeitig aber der Schutz der inneren oder äusseren Sicherheit die Geheimhaltung gebieten würde.³⁸ Zu bedenken ist auch, dass es im staatlichen Interesse liegen kann, Daten dann nicht zu veröffentlichen, wenn ihre unbesehene Weiterverwendung durch Laien zu Missverständnissen führen kann, die der Zielsetzung des staatlichen Handelns zuwiderlaufen.
- > Die informationelle Selbstbestimmung ist inhärenter Teil der Persönlichkeit eines Menschen, dies sowohl in einer integralen zivilrechtlichen Betrachtungsweise der Persönlichkeit als Ausfluss der Handlungsfähigkeit³⁹ als auch in einer staatsrechtlichen, genauer grundrechtlichen Betrachtungsweise als verfassungsmässiges Abwehrrecht gegenüber dem Staat⁴⁰. Der daraus fliessende verfassungsrechtliche Datenschutz ist Teil des Rechts auf eine Privatsphäre und persönliche Geheimnisse gemäss Artikel 13 Absatz 1 BV.⁴¹ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt einer Person den Anspruch, selber zu bestimmen, wann, wem, weshalb und in welcher Form er persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfindungen, Glaubenssätze und Gefühle offenbaren will.⁴² Die Bekanntgabe personenbezogener

Interesse des Staates
(des Staatshandelns)

Informationelle
Selbstbestimmung

³⁶ Artikel 6 Absatz 1 USG (Fassung gemäss Bundesgesetz vom 21. Dez. 1995, in Kraft seit 1. Juli 1997)

³⁷ In diesem Sinne allgemein Kettiger 2003, Gesetzgeberische Instrumente, S. 170; bezogen auf Umweltinformation vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 9; Botschaft USG 1993, BBl 1993 II 1445, S. 1447.

³⁸ Vgl. Kettiger 2009, insbesondere S. 55 f.; vgl. auch Dahl; nicht zu verwechseln ist dieses Spannungsfeld mit dem Spannungsfeld zwischen dem Zugang zu und der Veröffentlichung von Umweltinformation in Risikobereichen und dem Geschäftsgeheimnis (vgl. dazu Häner, Risikobereich; vgl. auch Häner/Seiler/Siegenthaler).

³⁹ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSG, Artikel 1 N. 2, ausführlich Aebi-Müller, S. 24 ff.

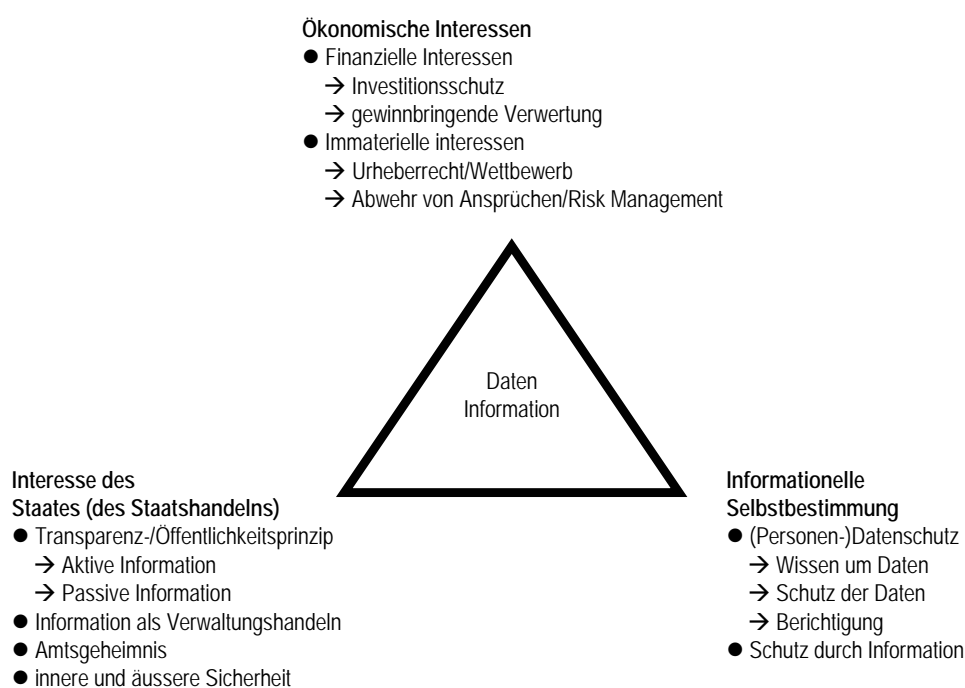
⁴⁰ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 18 f. zu Artikel 1; Rosenthal, Handkommentar DSG, Artikel 1 N. 3; Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., zu Artikel 13 BV, Rz. 39 und 41.

⁴¹ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 23 zu Artikel 1.

⁴² In diesem Sinne Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 19 zu Artikel 1; Aebi-Müller, S. 26 weist mit Recht darauf hin, dass der Persönlichkeitsschutz aber insbesondere auch für schwache und hilflose Menschen gelten muss, die – beispielsweise wegen fehlender Urteils- oder Handlungsfähigkeit – nicht eigentlich im zivilrechtlichen Sinn selbst über ihre Persönlichkeit bestimmen können.

Daten ist deshalb – im Sinn des Datenschutzes – bestimmten einschränkenden Regelungen unterworfen. In gewissen Fällen kann allerdings der Schutz der Persönlichkeit auch gebieten, bestimmte personenbezogene Daten oder Informationen zu veröffentlichen, dies um falsche (insbesondere die Menschenwürde verletzende, diskriminierende oder vorverurteilende) Annahmen zu einer bestimmten Person in der Öffentlichkeit zu verhindern.⁴³

Abb. 1 > Umweltinformation im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen



© 2009 Daniel Kettiger

Daten – auch Umweltdaten – können einen ökonomischen Wert haben. Zudem verursacht ihre Gewinnung (Erheben, Nachführen), Aufbereitung (Strukturierung, Modellierung, etc.), Verwaltung (z. B. in einer Datenbank) und Veröffentlichung (z. B. in einem Webdienst) einen Ressourcenverbrauch, den die Person oder die Stelle der öffentlichen Verwaltung, welche die Datenherrschaft hat, nicht oder nicht alleine tragen will. Es können somit der Bekanntgabe oder Veröffentlichung von Daten finanzielle Interessen entgegenstehen. Dazu gehört auch das Interesse, zu verhindern, dass sich andere an den gemachten Investitionen bereichern (Investitionsschutz). Das schweizerische Zivilrecht sieht diesbezüglich im Immaterialgüterrecht (insbesondere im Urheberrecht und den verwandten Schutzrechten) sowie in der Gesetzgebung gegen den unlauteren Wettbewerb bestimmte Schutzrechte vor. Aber auch der Staat kann durch Gesetz (öffentlich-rechtliche) Leistungsschutzrechte sui generis schaffen (z. B. in der Form von Konzessions- und Bewilligungserfordernissen, fiskalischen Abgaben wie Gebühren oder

Ökonomische Interessen

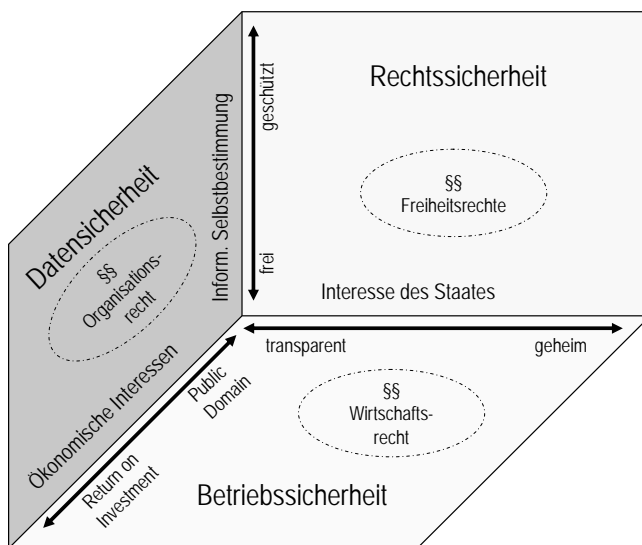
⁴³ Zu denken ist etwa an die Berichtigung von behördlichen Mitteilungen, wenn diese zu Verwechslungen in der Person geführt haben, oder an das Gegendarstellungsrecht gemäss Artikel 28g ff. ZGB.

Verpflichtungen zur Quellenangabe⁴⁴). Die Bundesgesetzgebung schützt teilweise auch ausdrücklich das Geschäftsgeheimnis. Der Schutz von ökonomischen Interessen kann einer Veröffentlichung von Umweltinformation entgegenstehen. Darüber hinaus kann auch das Risikomanagement gebieten, Informationen nicht zu veröffentlichen oder bekannt zu geben, insbesondere dann, wenn befürchtet werden muss, dass die Veröffentlichung der Information bei Dritten Schaden verursachen kann und daraus Haftungsansprüche entstehen könnten.⁴⁵

Aus dem Dreieck der Interessen, in deren Spannungsfeld die Bekanntgabe und Veröffentlichung von Umweltdaten steht, ergibt sich der Rahmen der Interessenabwägung bei der Datenbekanntgabe (passive Information) und bei der Information von Amtes wegen (aktive Information), auf dessen Hintergrund nachfolgend die Untersuchung vorgenommen wird (vgl. Abb. 2).

Interessenabwägung

Abb. 2 > Rahmen der Interessenabwägung bei der Datenbekanntgabe



© 2009 Daniel Kettiger

Für die Interessenabwägung zwischen Öffentlichkeit und Geheimhaltung (insbesondere auch für die Abwägung zwischen überwiegenden öffentlichen Interessen an der Veröffentlichung und überwiegenden privaten Interessen an der Geheimhaltung von Daten) fehlen heute weitestgehend methodische Ansätze, dies teilweise auch mangels Erfahrungen, die eine Typologisierung erlauben würden.⁴⁶ In vielen Fällen dürfte eine bipolare Güterabwägung scheitern.⁴⁷ Wichtig ist, dass die *Einschränkungen der Veröffentlichung* von Umweltinformation, die sich wegen überwiegender entgegenstehender

⁴⁴ Letztere findet sich beispielsweise in Artikel 30 GeoIV oder in Artikel 6 MetV.

⁴⁵ Vgl. zur diesbezüglichen Problematik der Empfehlungen gemäss Artikel 6 Absatz 2 Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 36.

⁴⁶ In diesem Sinne auch Stämpfli, S. 205.

⁴⁷ Vgl. Stämpfli, S. 204, mit Hinweisen; Häusermann vertritt – entgegen der Mehrheit der Lehre – sogar die Auffassung, die interessenbezogene Argumentation und Abwägung sei grundsätzlich nicht geeignet, den Konflikt zwischen Öffentlichkeit und informationeller Selbstbestimmung zu lösen.

Interessen ergeben können, meist nicht digital (entweder veröffentlichen oder ganz geheim halten) sind, sondern *graduell* verlaufen und die *Informationsdichte und -tiefe* betreffen, dies als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Diesem Umstand ist insbesondere auch bei der *Datenmodellierung* (Datenmodelle, Darstellungsmodelle) Rechnung zu tragen. Dies kann beispielsweise durch die Aufteilung der Information auf verschiedene Informationsebenen, durch die Wahl einer adäquaten Aggregationsstufe der Daten oder – bei Geodaten – durch eine entsprechende Auflösung bzw. Generalisierung erfolgen.

Ein wichtiges – wenn auch oft verkanntes – Element ist die *Datensicherheit*, d.h. Gewährleistung von Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit von Daten und Informationen durch geeignete technische, organisatorische und bauliche Massnahmen.⁴⁸

⁴⁸ Vgl. Pauli, BSK DSG, N. 2 zu Artikel 7.

3 > Grundsatz: rechtliche Pflicht der Verwaltung zur Veröffentlichung von Umweltinformation

3.1 Völkerrechtliche Verpflichtungen

3.1.1 Geltendes Recht

Die Schweiz beteiligt sich auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags⁴⁹ mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) vollumfänglich an der *Europäischen Umweltagentur (EUA)* und am *Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET)*.⁵⁰ Mit Ausnahme des Stimmrechts im Verwaltungsrat hat sie somit alle Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaates. Damit finden die Regelungen des Gemeinschaftsrechts betreffend die EUA und das EIONET vollumfänglich auf die Schweiz Anwendung (vgl. Art. 1 und Anhang 1 EUA-Vertrag). Dies gilt insbesondere auch für die entsprechende Verordnung der EG (EUAV)⁵¹. Aus der EUA-Mitgliedschaft ergibt sich für die Schweiz *keine völkerrechtliche Verpflichtung* oder Berechtigung zur aktiven oder passiven Zugänglichmachung von Umweltinformation. Das anwendbare Gemeinschaftsrecht hat allerdings in zweifacher Hinsicht eine *rechtliche Reflexwirkung* auf die Frage der Öffentlichkeit von Umweltinformation in der Schweiz:

EUA/EIONET

- > Gemäss dem mit der Änderung vom 29. April 1999 eingefügten Artikel 2 Ziffer xi EUAV gehört zu den Aufgaben der EUA die «umfassende Verbreitung von an die Öffentlichkeit gerichteten zuverlässigen und vergleichbaren Umweltinformationen, insbesondere über den Zustand der Umwelt, und Förderung des Einsatzes fortschrittlicher Telematik-Technologien zu diesem Zweck». Wenn die EUA gestützt auf diese Bestimmung Umweltinformationen über die Schweiz veröffentlicht, welche sie von den schweizerischen Behörden erhalten hat, gelten diese nach schweizerischem Landesrecht als veröffentlicht bzw. öffentlich und ein Geheimhaltungsinteresse entfällt zum vornherein.
- > Im Jahr 2001 hat die EG für ihre Organe das Öffentlichkeitsprinzip in der Form eines allgemeinen Zugangsrechts zu Dokumenten eingeführt.⁵² Mit einer Änderung von Artikel 6 Absatz 1 der EUAV⁵³ wurde dieses Zugangsrecht zu Dokumenten im Jahr 2003 auch auf die EUA erweitert. Das Zugangsrecht findet nicht nur Anwendung auf Dokumente der Agentur i.e.S., sondern auch auf Dokumente (und damit Umweltinformationen), welche von Drittstaaten eingeliefert wurden. Der Verwal-

⁴⁹ EUA-Vertrag, SR 0.814.092.681

⁵⁰ Ausführlich dazu Schneider/Epiney, S. 223 ff.

⁵¹ Verordnung EWG Nr. 1210/90, ABl. Nr. 120 vom 11.05.1990, einschliesslich der im Anhang 1 zum EUA-Vertrag erwähnten Änderungen.

⁵² Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, ABl. Nr. L 145 vom 31.05.2001.

⁵³ Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 vom 22. Juli 2003, ABl. Nr. 245 vom 29.09.2003.

tungsrat der EUA hat am 22. Juni 2004 entsprechende Ausführungsvorschriften erlassen.⁵⁴ Die EG-Verordnung sieht in Artikel 4 einen Katalog von Ausnahmetatbeständen vor, bei deren Vorliegen ein Dokument nicht zugänglich gemacht werden muss. Auch hier gilt aber, dass Umweltinformationen betreffend die Schweiz, die nicht unter diesen Ausnahmekatalog fallen, als von Völkerrechts wegen öffentlich zugänglich gelten und deshalb in der Schweiz ein Geheimhaltungsinteresse dahinfällt.

Anders als im Bereich der EUA wird in verschiedenen *sektoriellen von der Schweiz ratifizierten umweltvölkerrechtlichen Verträgen* ein Recht oder eine Verpflichtung zur aktiven Information über den Stand der Umweltbelastung und über den Umweltschutz statuiert.⁵⁵ Diese rechtlichen Vorgaben für die Umweltbehörden sind für die Schweiz verpflichtend und auf die Tätigkeit der Umweltbehörden direkt anwendbar (dies durchaus auch im Sinne einer genügenden gesetzlichen Ermächtigung zur aktiven Veröffentlichung der betreffenden Umweltinformationen). Sie sind aber nicht self-executing in dem Sinne, dass für natürliche und juristische Personen des Privatrechts ein durchsetzbarer Rechtsanspruch auf Zugang zu Umweltinformation bzw. auf aktuelle aktive Information durch die Umweltbehörden entstehen würde:

Sektorielle Verträge

- > Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt⁵⁶;
- > Alpenkonvention⁵⁷;
- > Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen⁵⁸;
- > Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention)⁵⁹;
- > Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen⁶⁰;
- > Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen⁶¹ sowie Protokoll über Wasser und Gesundheit⁶² zu diesem Übereinkommen: Für die Schweiz als Wasserschloss Europas bedeutet dies wegen der weiten Begriffsbestimmung des Grenzgewässers eine weit gehende Pflicht zur Veröffentlichung von gewässerschutzrelevanten Daten der wichtigsten Seen und Flüsse, einschliesslich der Ergebnisse von Wasser- und Abwasserproben.
- > Protokoll betreffend persistente organische Schadstoffe⁶³;
- > Protokoll betreffend Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon⁶⁴: Aus Artikel 5 Ziffer 1 dieses Vertrags ergibt sich beispielsweise – unabhängig vom Landesrecht – eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der gemessenen Werte des bodennahen Ozons.

⁵⁴ Implementation rules for the application of regulation (EC) 1049/2001 as adopted by the Management Board 22 June 2004.

⁵⁵ Vgl. auch Thurnherr, S. 31 ff.

⁵⁶ SR 0.451.431; vgl. auch Thurnherr, S. 32.

⁵⁷ SR 0.700.1.

⁵⁸ SR 0.814.01; vgl. auch Thurnherr, S. 31.

⁵⁹ SR 0.814.03.

⁶⁰ SR 0.814.04.

⁶¹ SR 0.814.20.

⁶² SR 0.814.201.

⁶³ SR 0.814.325.

⁶⁴ SR 0.814.327.

3.1.2 de lege ferenda: die Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention enthält nicht nur Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Zugang zu Umweltinformation (passive Information)⁶⁵, sondern auch Verpflichtungen zur aktiven Verbreitung von Umweltinformation.⁶⁶ Diese Verpflichtungen sind in Artikel 5 der Aarhus-Konvention geregelt, wobei die in Artikel 4 Abs. 4 der Konvention festgehaltenen Gründe für den Zugang zu den Daten berücksichtigt werden müssen.⁶⁷

Artikel 5 Aarhus-Konvention

- > Absatz 1 Buchstabe c enthält die Verpflichtung zur aktuellen und umfassenden aktiven *Information der Bevölkerung in Gefahrensituationen*.
- > Absatz 2 verpflichtet die Behörden, die notwendigen *Metainformationen zu den Umweltinformationen* aufzubereiten und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Informationsansprüche überhaupt wahrnehmen kann⁶⁸. Sie haben die Öffentlichkeit über den Bestand an Umweltinformation sowie über die Voraussetzungen und die Modalitäten des Zugangs zu informieren. Dazu haben sie Listen bzw. Register zur Verfügung zu stellen, welche eine Übersicht über die verfügbaren Umweltinformationen geben. Nach der hier vertretenen Auffassung müssen solche Listen oder Register in einer Art und Weise systematisch aufgebaut sein, dass auch ein Laienpublikum sich einen Überblick verschaffen kann. Der Zugang zu diesen Listen und Registern ist kostenlos (Art. 5 Abs. 2 Bst. c Aarhus-Konvention).
- > Absatz 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür besorgt zu sein, dass die Informationen über die Umwelt zunehmend *im Internet verfügbar* sind. Diese Verpflichtung bezieht sich insbesondere auf die nationalen Umweltberichte, die Rechtserlasse der Umweltgesetzgebung sowie Umsetzungskonzepte. Interessant ist dabei die general-klauselartige Nennung aller übrigen Informationen, soweit dadurch der Vollzug des Umweltschutzes verbessert werden kann, in Absatz 3 Buchstabe d der Konvention. Da die Verfügbarkeit von Umweltinformationen im Internet für Behörden und Private immer eine Erleichterung und Verbesserung des Vollzugs bedeutet, kann die Verpflichtung auch dahingehend ausgelegt werden, dass alle in informatisierter Form verfügbaren Umweltinformationen im Internet angeboten werden müssen, sofern deren Veröffentlichung nicht nachgewiesenermaßen für den Vollzug nachteilige Folgen aufweist.
- > Absatz 4 enthält die Verpflichtung, alle drei bis vier Jahre einen *nationalen Bericht über den Zustand und die Qualität der Umwelt* zu erstellen und zu veröffentlichen.
- > Absatz 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die *umweltrechtlichen Erlasse* des Landesrechts und die massgeblichen umweltvölkerrechtlichen Erlasse bzw. Verträge zu veröffentlichen.

⁶⁵ Vgl. dazu Errass, S. 59 ff.; Epiney/Scheyli, S. 28 ff.; ausführlich Thurnherr, S. 99 ff.

⁶⁶ Dies wird von Epiney/Scheyli mit der Gliederung der rechtlichen Tragweite der Aarhus-Konvention in ein Dreisäulen-Konzept vollständig vernachlässigt.

⁶⁷ Vgl. dazu Errass, S. 59 ff.; ausführlich Thurnherr, S. 145 ff.

⁶⁸ In diesem Sinne auch Thurnherr, S. 147.

- > Gemäss Absatz 6 sollen Private, deren wirtschaftliche Tätigkeit erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat, dazu angehalten werden, von sich aus die Öffentlichkeit über die Umweltauswirkung ihrer Tätigkeit zu informieren. Mitgemeint ist hier die Förderung von Eco-Labeling oder Eco-Auditing.⁶⁹ Eingeschlossen ist auch die freiwillige Information der Bevölkerung durch Private in Störfällen bei industriellen Betrieben.⁷⁰
- > Absatz 7 enthält die Verpflichtung zur Veröffentlichung von wichtigen *Grundlagenstudien* zur Umweltsituation und zu möglichen Umweltschutzmassnahmen. Damit sollen insbesondere auch die politischen Entscheidungsträger über die entscheidungswichtigen Unterlagen verfügen. Für die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Institutionen auf allen föderalen Ebenen des Bundesstaates bedeutet dies, dass grundsätzlich alle von den Behörden oder in deren Auftrag erstellten, auf den Zustand der Umwelt oder den Umweltschutz bezogenen Studien, Gutachten oder Evaluationsberichte veröffentlicht werden müssen.
- > Mit Absatz 8 soll erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten über ihre Gesetzgebung dafür sorgen, dass den Konsumentinnen und Konsumenten ausreichende Produktinformationen zur Verfügung stehen, damit diese eine ökologisch sinnvolle Auswahl von Produkten vornehmen können.
- > Mit Absatz 9 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, je ein landesweites Schadstoffemissionsregister (*Pollutant Release and Transfer Register, PRTR*)⁷¹ in Form einer strukturierten Datenbank aufzubauen und dieses der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung zu stellen. Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe i der Aarhus-Konvention hält fest, dass die Signatarstaaten ab ihrer ersten Ministerkonferenz prioritär an den Detailvorschriften zum PRTR arbeiten sollen.⁷² Inzwischen wurden diese Detailvorschriften in einem Zusatzprotokoll zur Konvention⁷³ festgehalten, welches anlässlich der fünften Ministerkonferenz «Environment for Europe» vom 21. Mai 2008 in Kiew an einer ausserordentlichen Signatarstaatenkonferenz verabschiedet und auch von der Schweiz unterzeichnet wurde.⁷⁴ Das PRTR-Protokoll verpflichtet die Signatarstaaten zur Errichtung eines öffentlich zugänglichen Schadstoffregisters, dessen Inhalt und Ausgestaltung im Wesentlichen in Artikel 4 bis 6 und in den Anhängen des Protokolls detailliert beschrieben wird.⁷⁵ Das PRTR muss als strukturierte Datenbank oder als Netzwerk strukturierter Datenbanken ausgestaltet sein (Art. 4 Bst. j), muss in elektronischer Form öffentlich zugänglich sein (Art. 4 Bst. h), soll benutzerfreundlich ausgestaltet werden (Art. 4 Bst. h), enthält Rohdaten und Daten in aggregierter Form (Art. 5 Abs. 1), muss mit einer Suchmaschine ausgerüstet sein (Art. 5 Abs. 2) und muss zumindest hinsichtlich der Standorte der Anlagen georeferenzierte Daten enthalten (Art. 5 Abs. 1).

⁶⁹ In diesem Sinne Errass, S. 71.

⁷⁰ Vgl. Errass, S. 71.

⁷¹ Ausführlich zum PRTR Thurnherr, S. 149 ff.

⁷² Vgl. Errass, S. 71; Thurnherr, S. 149.

⁷³ Protocol on Pollutant Release and Transfer Register adopted 22 May 2003,

http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR_Protocol_e.pdf; das Protokoll war am 30. April 2009 noch nicht in Kraft.

⁷⁴ Vgl. Errass, S. 71; Thurnherr, S. 150.

⁷⁵ Vgl. auch die Beschreibung bei Thurnherr, S. 150.

Für die Veröffentlichung von Umweltinformationen im Sinne von aktiver Information für die Schweiz von Bedeutung sein werden vor allem Artikel 5 Absatz 9 der Aarhus-Konvention und das PRTR-Protokoll. Der Inhalt des PRTR ist nicht auf die gemäss Landesrecht bestehenden Berichts- und Veröffentlichungspflichten beschränkt, sondern schafft eine völkerrechtliche Verpflichtung, in welcher auch Berichtspflichten der Industrie festgelegt werden.⁷⁶ Die für Standorte bestimmter Aktivitäten vorgeschriebene Georeferenzierung (Art. 5 Abs. 1 PRTR-Protokoll) wird die Bezeichnung bzw. Erhebung, Nachführung und Verwaltung zusätzlicher Geobasisdaten des Bundesrechts (allenfalls direkt gestützt auf das PRTR-Protokoll) und eine entsprechende Ergänzung des Anhangs 1 der GeoIV zur Folge haben.

PRTR-Protokoll

Artikel 5 Absatz 10 der Aarhus-Konvention macht hinsichtlich der aktiven Veröffentlichung von Umweltinformation einen Vorbehalt in dem Sinne, dass die in Artikel 4 Absätze 3 und 4 der Konvention genannten Ausnahmegründe für die Zugänglichmachung von Umweltinformation sinngemäss Anwendung finden. Diesbezüglich zu beachten ist allerdings, dass Artikel 4 Absatz 4 der Konvention nur restriktiv angewendet werden darf und ein allfälliger Bezug der Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen ist.⁷⁷ Auf das PRTR finden die Ausnahmegründe von Artikel 4 Absätze 3 und 4 der Aarhus-Konvention keine Anwendung, da es sich beim PRTR-Protokoll – ist dieses einmal von der Schweiz ratifiziert – nach schweizerischer Rechtsauffassung um einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der als neueres und spezielleres Recht der Aarhus-Konvention vorgeht und von seinem Wortlaut und seiner Zielsetzung her im bezeichneten Rahmen der Bekanntgabe von Standorten und Emissionen bewusst Eingriffe in das Geschäftsgeheimnis von Unternehmen zulassen will. Das PRTR ist rechtlich in der Schweiz mit der PRTR-V bereits umgesetzt.

Letztlich stellt sich die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit⁷⁸ der Aarhus-Konvention und des PRTR-Protokolls. Nach schweizerischer Rechtsauffassung ist eine völkervertragsrechtliche Regelung dann direkt anwendbar (self-executing), wenn sie kumulativ (a) nicht an den Gesetzgeber, sondern an die Verwaltungs- und Justizbehörden gerichtet ist, (b) die Rechtsstellung des Einzelnen regelt, (c) keinen blossen Programmsatz enthält, (d) inhaltlich genügend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage für einen Justizentscheid zu bilden (Justiziabilität), und (e) den rechtsanwendenden Behörden keinen grossen Ermessensspielraum lässt.⁷⁹ Sowohl die Aarhus-Konvention (z. B. Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 5, Art. 9 Abs. 1) wie auch das PRTR-Protokoll verpflichten die Parteien zur Umsetzung der im völkerrechtlichen Vertrag vorgeschriebenen Massnahmen (Gesetzgebung, andere staatliche Massnahmen) und richten sich somit an den Gesetzgeber. Daraus lässt sich die zwingende und verbindliche Pflicht der Vertragsstaaten zum Erlass von Umsetzungsbestimmungen

Unmittelbare Anwendbarkeit

⁷⁶ In diesem Sinne auch Thurnherr, S. 150.

⁷⁷ Vgl. auch Thurnherr, S. 134.

⁷⁸ Bei der Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen geht es um die Frage, ob die Vertragsbestimmung(en) direkt für natürliche und juristische Personen in der Jurisdiktion der Schweiz gelten (self-executing) und allenfalls deren Verletzung von jeder Person direkt bei einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde gerügt werden kann. Davon zu unterscheiden sind die direkte Geltung des internationalen Vertrags für die Staaten, die den Vertrag ratifiziert haben (völkerrechtliche Verpflichtung) und das System der Einbeziehung von völkerrechtlichen Verträgen in das Landesrecht (Monismus/Dualismus, siehe dazu Peters, S. 171).

⁷⁹ Vgl. Peters, S. 172 f.; Ziegler, S. 119 f.

ableiten.⁸⁰ Dies bedeutet nach den erwähnten Kriterien, dass die beiden völkerrechtlichen Verträge *grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar* sind.⁸¹ Allerdings kann aus einem bestehenden Umsetzungsgebot nicht geschlossen werden, dass dies die direkte Anwendbarkeit von einzelnen Regelungen des völkerrechtlichen Vertrags ausschliesst.⁸² Nach der hier vertretenen Auffassung sind völkerrechtliche Normen in der Schweiz ungeachtet des Adressaten immer dann unmittelbar anwendbar, wenn sie die Schaffung eines *staatenübergreifenden, detaillierten minimalen Qualitätsstandards* zum Inhalt haben, der in allen Vertragsstaaten ohne Einschränkung gelten soll. In einem solchen Fall kann ein Vertragsstaat nämlich in der Umsetzung nicht vom Minimalerfordernis abweichen, ohne unmittelbar seine völkerrechtliche Verpflichtung zu verletzen, und verfügt deshalb hinsichtlich einer Abweichung vom Minimalstandard nur bezüglich allfälliger noch strengerer Qualitätsanforderungen bzw. der Erweiterung der völkervertragsrechtlich festgelegten Mindestansprüche der Einzelnen⁸³ über einen Handlungsspielraum. Aus diesem Grund sind folgende Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu und der Veröffentlichung von Umweltinformationen self-executing:

- > Die Höchstfrist von 1 bzw. 2 Monaten zur Bearbeitung von Anfragen in Artikel 4 Absatz 2 der Aarhus-Konvention sowie die formellen Anforderungen an eine Abweisung des Einsichtsbegehrens in Artikel 4 Absatz 7 der Aarhus-Konvention sind als Minimalstandards von schweizerischen Justizbehörden im Rahmen konkreter Gesuchsfälle verfahrensrechtlich unmittelbar anwendbar.
- > Die minimalen qualitativen Anforderungen an das PRTR gemäss Artikel 4 bis 7 des PRTR-Protokolls sowie die zwingenden Anforderungen an den Inhalt des PRTR, die im Protokoll (insbesondere auch in den Anhängen) festgehalten werden, können mangels eines direkten, klagbaren Anspruchs des Einzelnen auf Errichtung des PRTR dergestalt unmittelbare Anwendung finden, dass deren Nichteinhaltung in einem Staatshaftungsprozess wegen eines auf Grund mangelnder Information erlittenen Schadens als Rechtswidrigkeit beurteilt werden muss und zur Haftung des Staates führen kann.

Höchstfrist

Inhalt des PRTR

⁸⁰ Vgl. Thurnherr, S. 284, mit Hinweisen.

⁸¹ Vgl. Thurnherr, S. 284; grundsätzlich anderer Auffassung Epiney/Scheyli, S. 52 ff.

⁸² Die Begründung dazu bei Epiney/Scheyli, S. 54 in der Fussnote 37 vermag allerdings nicht zu überzeugen.

⁸³ Vgl. zum teleologischen Argument der unmittelbaren Anwendbarkeit in Fällen, in welchen vornehmlich die Rechtsstellung des Einzelnen geregelt werden soll, auch Wüger, S. 252 ff.

3.2 Umweltschutzgesetz (USG) und andere umweltrechtliche Erlasse

3.2.1 Umweltschutzgesetz (USG)

Artikel 6 USG regelt «als Grundsatznorm für die behördliche Information im Umweltrecht»⁸⁴ die Aufgabe der Information und Beratung der Öffentlichkeit und hält in genereller Form fest, dass die zuständigen Umweltbehörden die Öffentlichkeit «sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung» informieren⁸⁵. Die Umweltinformation stellt dabei einen eigenständigen materiellen, vorab auf Verhaltenssteuerung abzielenden⁸⁶ Beitrag zur Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz dar.⁸⁷ Gegenstand der Umweltinformation im Sinne von Artikel 6 USG sind einerseits Informationen über den Umweltschutz und andererseits Informationen über den Stand der Umweltbelastung. Die *Informationen über den Umweltschutz* bestehen nach herrschender Lehre sowohl aus Informationen über umweltrechtliche Vorschriften (d. h. die Grenzen des umweltrechtlich Erlaubten) als auch aus Informationen über die Umweltverträglichkeit von umweltrechtlich zugelassenen Tätigkeiten, Anlagen, Geräten⁸⁸, Verfahren, Stoffen und Organismen (d. h. Informationen zur Umweltvorsorge).⁸⁹ Zur *Information über den Stand der Umweltbelastung* gehören primär quantitative und qualitative Aussagen zu Emissionen und Immissionen, wie sie sich aus der Forschung sowie aus Erhebungen und Kontrollen (vgl. Art. 44, 46, 47 Abs. 2 und 49 Abs. 2 USG) ergeben.⁹⁰ Die *Empfehlungen* gemäss Artikel 6 Absatz 3 USG stellen eine zusätzliche, eigenständige Kategorie von Umweltinformationen dar.⁹¹ Abhängig vom Informationsgegenstand kann sich die aktive Information an die gesamte Bevölkerung, an örtlich begrenzte Bevölkerungsteile oder an spezifische Zielgruppen richten.⁹² Die aktive Information durch die Behörden unterliegt dem Erfordernis der *Objektivität* (Amtlichkeit, Sachlichkeit, Vollständigkeit und Aktualität).⁹³ Dieses Erfordernis gilt generell für staatliche Informationen⁹⁴, insbesondere aber für Empfehlungen und Warnungen⁹⁵.

Artikel 6 USG

Die *Reichweite von Artikel 6 USG* ist in der Lehre umstritten: Während einerseits die Auffassung vertreten wird, Artikel 6 USG gelte über den engeren Anwendungsbereich des USG hinaus und stelle eine Rechtsgrundlage für alle Belange des Umweltschutzes und den Stand der Umwelt dar, auch wenn diese Bereiche in anderen Fachgesetzen des Bundes geregelt seien⁹⁶, wird andererseits die Auffassung vertreten, im Geltungsbereich des USG würden nur die Schädigungen der Umwelt liegen, die durch Einwirkun-

⁸⁴ Thurnherr, S. 167.

⁸⁵ Nach Epiney/Scheyli, S. 75, enthält Artikel 6 Absatz 1 USG «einen allgemeinen Auftrag an die Behörden (konkret an die Umweltschutzfachstellen), die Öffentlichkeit über Belange des Umweltschutzes und den Stand der Umweltbelastung zu informieren».

⁸⁶ Vgl. Errass, S. 82; zur Bedeutung der verhaltenlenkenden Information Thurnherr, S. 165.

⁸⁷ In diesem Sinne Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 9; zur Bedeutung der Information als Regierungs- und Verwaltungshandeln vgl. Thurnherr, S. 164 f.

⁸⁸ Beispielsweise auch Typenprüfungen und Ökobilanzen.

⁸⁹ Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14.

⁹⁰ In diesem Sinne auch Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 14; Thurnherr, S. 168.

⁹¹ In diesem Sinne auch Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 9; ausführlich zu den Empfehlungen und deren Grundrechtsrelevanz sowie zur Unterscheidung zwischen Verhaltens- und Produkteempfehlungen und Warnungen vgl. Thurnherr, S. 179 ff.

⁹² Vgl. Epiney/Scheyli, S. 75; Thurnherr, S. 168.

⁹³ Vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 34 f.

⁹⁴ Vgl. Füzessery, S. 82 f.

⁹⁵ Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 39, Rz. 6, S. 365.

⁹⁶ Vgl. Epiney/Scheyli, S. 76.

gen im Sinne von Artikel 7 USG erfolgen, und deshalb könne sich auch Artikel 6 USG nur auf diesen Bereich des Umweltschutzes und der Umweltsituation beziehen⁹⁷. Nach der hier vertretenen Auffassung umfasst Artikel 6 den ganzen Bereich der Umweltinformation i.w.S., unabhängig davon, wo der Bundesgesetzgeber das Erheben von Umweltdaten oder Massnahmen des Umweltschutzes geregelt hat. Dies kann erstens daraus gefolgert werden, dass das USG das Ökosystem als Ganzes, d. h. die Biosphäre als einheitlichen Lebensraum schützen will, das Gesetz also sowohl Menschen, Tiere und Pflanzen schützt (Art. 1 USG) und weder einen klar anthropozentrischen noch einen klar ökozentratischen Ansatz aufweist.⁹⁸ Der Schutz von Luft und Wasser ist dabei ausdrücklich mitgemeint.⁹⁹ Die Bekämpfung von schädlichen und lästigen Einwirkungen stellt nicht die einzige Zielsetzung des Umweltschutzgesetzes dar, die Erhaltung der Fruchtbarkeit des Bodens wird in Artikel 1 USG als eigenständige Zielsetzung genannt. Zudem umfasst der Begriff der Einwirkung «jede durch Menschen verursachte Umweltbelastung»¹⁰⁰. Zweitens kann aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 6 USG¹⁰¹ abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber eine umfassende und ganzheitliche Information der Bevölkerung in Umweltbelangen anstrebte.¹⁰² Weiter kennt das USG nur hinsichtlich der Kernenergie und Strahlenschutzgesetzgebung einen echten Vorbehalt für andere Gesetze und ihre Ausführungsvorschriften (Art. 4 Abs. 1 USG). In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, dass Artikel 3 Absatz 1 UVPV zum Umweltrecht neben dem USG «die Vorschriften, die den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei und die Gentechnik betreffen» zählt. Wenn die Breite der Umweltinformation als Inhalt des Umweltverträglichkeitsberichts und die geforderte Gesamtbetrachtung (Art. 9 UVPV) vor dem Hintergrund der Öffentlichkeit des Berichts (Art. 10d Abs. 1) betrachtet werden, steht ausser Zweifel, dass der Bundesgesetzgeber von einem umfassenden Ansatz der Umweltinformation ausgeht. Letztlich kann die Diskussion über den auf Einwirkungen beschränkten Geltungsbereich des USG (auch aus Gründen der inneren und äusseren Systematik des Umweltrechts des Bundes) nur die in Artikel 6 Absatz 1 USG genannte «Information über den Umweltschutz» betreffen. Demgegenüber regelt Artikel 6 Absatz 1 USG abschliessend und umfassend, dass über den «Stand der Umweltbelastung» informiert werden muss, unabhängig davon, ob, und allenfalls wo, in der Bundesgesetzgebung Schutzmassnahmen gegen die jeweiligen die ökologischen Grundlagen belastenden Tatsachen geregelt sind. Das USG verwendet den Begriff der Umweltbelastung weiter als nur bezogen auf Einwirkungen im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 USG und bezieht darin auch Stoffe, Organismen und Abfälle samt dem Umgang mit diesen ein.¹⁰³ *Artikel 6 USG stellt somit für sämtliche aktive Information über den Umweltschutz und den Stand des Ökosystems eine genügende rechtliche Grundlage im Sinne von Artikel 5 BV zur Legitimierung des Staatshandelns*

⁹⁷ Vgl. Errass, S. 83.

⁹⁸ Vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 1 USG, N. 11 bis 14.

⁹⁹ Vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 1 USG, N. 1.

¹⁰⁰ Tschannen, Kommentar zu Artikel 1 USG, N. 21.

¹⁰¹ Vgl. Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 3.

¹⁰² In der Botschaft zum USG (BBl 1979 III 749, S. 782) wird dazu u.a. Folgendes ausgeführt: «Angesichts der derzeitigen Verunsicherung durch Umweltbelastungen haben die staatlichen Behörden die Pflicht, die aktuellen Probleme aufzugreifen, die nötigen Abklärungen zu veranlassen und dem Bürger ein Bild vom Ausmass der Bedrohung unserer Umwelt zu vermitteln. Solche regelmässigen Informationen aus fachlicher Sicht fördern zudem bei Behörden und Privaten die Einsicht in ökologische Zusammenhänge sowie in Ursachen und Gefahren der Umweltbelastung.»

¹⁰³ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 12.

dar.¹⁰⁴ Dies gilt insbesondere auch für die aktive Information über bzw. die Veröffentlichung der Ergebnisse der Umweltbeobachtung.¹⁰⁵ Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass andere Erlasse des Bundesrechts die Frage der Umweltinformation auch regeln.

Besondere Regelungen zur Information über den Umweltschutz und die Umweltbelastung in anderen Rechtserlassen des Bundes sind deshalb nur dann notwendig, wenn die Art und Weise oder der Umfang dieser Informationstätigkeit spezifisch und detailliert geregelt werden soll oder wenn eine gesetzliche Grundlage zur Veröffentlichung von Informationen erforderlich ist, die nach anderen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung Geheimhaltungsvorschriften unterliegen. Die zahlreichen besonderen Regelungen zur Umweltinformation in der Fachgesetzgebung haben allerdings ihre Bedeutung darin, dass sie in der Regel *gleichzeitig explizit oder inhärent auch eine Ermächtigung zur Erhebung oder anderweitigen Beschaffung der Information* beinhalten.

Verschiedene *Informationspflichten* werden im USG selber *konkretisiert*:

- > Artikel 27 USG regelt nicht eine Informationspflicht der Behörden, sondern überträgt die Informationspflicht über die Umweltauswirkungen von Stoffen den entsprechenden Wirtschaftssubjekten. Wer umweltgefährdende Stoffe in den Verkehr bringt, muss die Abnehmerinnen und Abnehmer über deren umweltbezogene Eigenschaften sowie über Vorsichtsmassnahmen im Umgang mit den Stoffen informieren.

Artikel 27 USG
- > Gemäss Artikel 29c Absatz 2 Buchstabe c USG muss die Öffentlichkeit bei Freisetzungsversuchen mit pathogenen Organismen nach den vom Bundesrat festgelegten Modalitäten informiert werden.

Artikel 29c USG
- > In Artikel 29e USG findet sich eine zu Artikel 27 USG parallele Vorschrift betreffend die Information der Abnehmer von Organismen.

Artikel 29e USG
- > In Artikel 47 Absatz 1 USG werden die Behörden verpflichtet, die Prüfergebnisse für die Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen periodisch zu veröffentlichen.¹⁰⁶ Das Geschäftsgeheimnis wird dabei nicht tangiert, weil keine Angaben über die Konstruktion der Anlagen enthalten sind.¹⁰⁷

Artikel 47 Absatz 1 USG
- > Im Gegensatz zu Artikel 47 Absatz 1 USG stellt Artikel 47 Absatz 2 USG keine Verpflichtung, sondern nur eine Ermächtigung zur Veröffentlichung dar. Vorbehält-

Artikel 47 Absatz 2 USG

¹⁰⁴ Dies ergibt sich insbesondere auch bei einer historischen Auslegung, vgl. Botschaft USG 1979, BBl 1979 III 749, S. 781 («Der Verfassungsauftrag von Artikel 24septies BV lässt sich nur erfüllen, wenn der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach einheitlichen Grundsätzen und Kriterien erfolgt»), Botschaft USG 1997, BBl 1993 II 1445, S. 1452. Zum gleichen Schluss kommt man letztlich auch über eine Auslegung von Artikel 3 USG: Artikel 3 Absatz 1 USG enthält eine gesetzgeberische Grundentscheidung für einen möglichst strengen und wirksamen Umweltschutz (vgl. Seiler, Kommentar zu Artikel 3 USG, N. 10). Dies bedeutet insbesondere, dass das USG vorgeht, wenn die ältere Gesetzgebung keine oder weniger weit gehende Vorschriften zum Schutz der Umwelt enthält (vgl. Seiler, Kommentar zu Artikel 3 USG, N. 10).

¹⁰⁵ Der Begriff der Umweltbelastung in Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 44 Absatz 1 USG ist derselbe und Artikel 44 Absatz 1 regelt spiegelbildlich die Erhebung der nach dem Willen des Gesetzgebers gemäss Artikel 6 Absatz 1 in einer umfassenden Darstellung der Umweltsituation zu veröffentlichenden Umweltinformationen.

¹⁰⁶ Vgl. dazu ausführlich Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 10 bis 15.

¹⁰⁷ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 15.

lich anders lautender Regelungen in anderen Gesetzen oder auf Verordnungsstufe ist es somit den Behörden freigestellt, ob sie hinsichtlich der Kontrollen von Anlagen und der Auskünfte nach Artikel 46 USG aktiv informieren wollen. Die aktive Information ist zudem nur bei Bestehen eines allgemeinen Interesses sowie unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses möglich und an bestimmte verfahrensrechtliche Modalitäten (u.a. Anhörung der Betroffenen) gebunden.

Zusätzlich zu den Vorschriften zur aktiven Information auf Gesetzesstufe finden sich entsprechende Vorschriften auch in den Verordnungen zum USG. In Bezug auf die Umweltbeobachtung sind insbesondere die Veröffentlichungspflichten gemäss Artikel 8 PRTR-V¹⁰⁸ und gemäss Artikel 3 Absatz und Artikel 4 Absatz 3 VBBo zu beachten.

PRTR-V

Hinsichtlich der Zuständigkeit zur Information der Bevölkerung über den Zustand der Umwelt nimmt Artikel 6 USG keine klare Trennung zwischen den Fachstellen des Bundes – insbesondere dem BAFU – und den Fachstellen der Kantone vor. Im Bereich der aktiven Information gelten die Zuständigkeitsabgrenzungen nach der Vollzugszuständigkeit (Art. 36 und 41 USG) nicht.¹⁰⁹ Der Gesetzgeber wollte schon beim Erlass des USG, dass *das BAFU gesamtschweizerisch über wichtige Umweltthemen informieren* kann.¹¹⁰

3.2.2 Andere umweltrechtliche Erlasse

Ähnliche Informationsverpflichtungen wie Artikel 6 USG enthalten auch Artikel 25a NHG, Artikel 50 GSchG, Artikel 34 WaG, Artikel 14 JSG sowie Artikel 22a BGF. Eine auf die Veröffentlichung der Ergebnisse der Überwachung der Umwelt hinsichtlich ionisierende Strahlung und Radioaktivität beschränkte ähnliche Vorschrift kennt auch Artikel 17 Absatz 3 StSG. Diesen Parallelvorschriften zu Artikel 6 USG kommt – wie vorstehend erläutert – hinsichtlich des Rechts und der Pflicht der Behörden zur aktiven Information der Öffentlichkeit keine selbstständige Bedeutung zu.

NHG, GSchG, WaG, JSG, BGF,

StSG

Mit Artikel 52 GSchG findet sich für den Gewässerschutzbereich eine zu Artikel 46 USG parallele Vorschrift.

Letztlich verlangt Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c GTG (analog zu Art. 29c USG) eine Information über Freisetzungsversuche mit genetisch veränderten Organismen nach den vom Bundesrat festgelegten Modalitäten. Das Gesetz enthält zudem in Artikel 12 Absatz 1 i.V.m. Artikel 15 GTG (analog zu Art. 27 USG) eine Informationspflicht der Hersteller gegenüber den Abnehmern.

GTG

¹⁰⁸ Der Aufbau des PRTR erfolgt auf der Grundlage dieser Verordnung in Antizipation der Ratifikation des PRTR-Protokolls (vgl. oben Ziffer 3.1.2).

¹⁰⁹ Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 12 gibt diesbezüglich nicht nur nicht mehr den aktuellen Stand der Praxis wieder, sondern war von Grund auf falsch.

¹¹⁰ Vgl. Botschaft USG 1979, BBl 1979 III 749, S. 782.

3.3 Öffentlichkeit in der Bundesverwaltung

3.3.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Artikel 180 Absatz 3 BV verpflichtet den Bundesrat, die Bevölkerung rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Verfassungsbestimmung betrifft nur die aktive Information, ist gleichzeitig aber als klarer Verfassungsauftrag und als Pflicht der Regierung zu sehen.¹¹¹ Die Verfassung spricht primär den Bundesrat selber an. Dieser kann seinen Informationsauftrag aber auch an die Verwaltung delegieren. Artikel 10 RVOG nimmt den Verfassungsauftrag auf und hält fest, dass der Bundesrat die Information der Bundesversammlung, der Kantone und der Öffentlichkeit gewährleistet (Art. 10 Abs. 1 RVOG) und für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Vorkehren und Entscheide sorgen muss. Inhaltlich bezieht sich die Informationsverpflichtung auf die behördlichen Tätigkeiten¹¹²; Informationen über den Stand der Umwelt bzw. der Umweltbelastung sind darin – anders als die Informationen über den Umweltschutz – nicht eingeschlossen. Mithin stellt *Artikel 10 RVOG keine genügende Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Umweltinformationen* dar.

Informationsauftrag

Artikel 40 RVOG verankert in ähnlicher Weise die aktive Information durch die Departemente. Auch hier bezieht sich die Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit nur auf die Tätigkeit der Verwaltung. Mithin stellt auch *Artikel 40 RVOG keine genügende Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Umweltinformationen i.e.S.* dar.

3.3.2 Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ)

Das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) regelt ausschliesslich die *passive Information*, d. h. den Informationszugang auf Anfrage hin zu bestimmten Dokumenten.¹¹³ Damit findet das BGÖ auf die (aktive) Veröffentlichung von Umweltinformationen keine Anwendung.

Trotzdem ist das BGÖ in bestimmter Hinsicht für die aktive Information im Umweltbereich von Bedeutung. Artikel 7 BGÖ enthält einen Katalog von Ausnahmen, bei deren Vorliegen der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann. Bei der aktiven Information haben Behörden beim Entscheid, ob und wann veröffentlicht werden soll, und bei der Bestimmung der Inhalte einen erheblichen Ermessensspielraum und können – im Rahmen von Verfassung und Gesetz – auch solche Informationen veröffentlichen, welche sie nach den Bestimmungen des BGÖ nicht herausgeben müssten.¹¹⁴ Trotzdem kann der *Ausnahmekatalog*

¹¹¹ In diesem Sinne Mader, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., zu Artikel 180 BV, Rz. 25; vgl. dazu auch Thurnherr, S. 164.

¹¹² Vgl. Sägesser, SHK RVOG, Artikel 10, Rz. 21.

¹¹³ Vgl. Brunner/Mader, SHK BGÖ, Einleitung, Rz. 86.

¹¹⁴ In diesem Sinne Brunner/Mader, SHK BGÖ, Einleitung, Rz. 87.

von Artikel 7 BGÖ im Zweifelsfalle auch bei der aktiven Information – und auch bei der Umweltinformation – Anhaltspunkte dafür bieten, ob eine Veröffentlichung rechtlich noch zulässig ist. Von Interesse sind dabei zwei grundlegende Aspekte des Ausnahmekatalogs:

- > Der Ausnahmekatalog in Artikel 7 Absatz 1 BGÖ¹¹⁵ hat abschliessenden Charakter.¹¹⁶ Die Bundesbehörden können ein Zugangsgesuch nicht gestützt auf andere Gründe abweisen. Soweit eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Umweltinformation besteht und die Fachgesetzgebung den Inhalt nicht beschreibt und keine besonderen Möglichkeiten der Einschränkung der Information vorsieht, bildet der Ausnahmekatalog nach Artikel 7 Absatz 1 BGÖ die Grenze der zulässigen Einschränkung der Information hinsichtlich Umfang, Tiefe und Zeitpunkt. Denn es besteht kein sachlicher Grund, eine Information nicht aktiv zu veröffentlichen, wenn kein Geheimhaltungsinteresse besteht, auf das gestützt eine entsprechende Information auf Anfrage verhindert werden könnte.
- > Der in Artikel 7 Absatz 1 BGÖ verankerte Mechanismus des Schutzes von Geheimhaltungsinteressen beruht auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos und nicht auf einer eigentlichen Abwägung der konkreten Interessen.¹¹⁷ Massgeblich für die Geheimhaltung – gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit – ist das Vorhandensein eines ernsthaften Risikos, dass bei der Gewährung des Zugangs zu Daten und Informationen ein substantieller Schaden für die Bundesverwaltung bzw. die Schweizerische Eidgenossenschaft oder für einen Dritten eintritt.¹¹⁸ Das Kriterium des Schadensrisikos erscheint auch in Zweifelsfällen hinsichtlich der aktiven Veröffentlichung als tauglich. Es kann sogar in Fällen zu einer rationalen Entscheidung beitragen, wo sich das Dilemma zwischen Schutz der inneren Sicherheit durch Geheimhaltung und Gefahrenabwehr durch Veröffentlichung stellt.¹¹⁹

Ausnahmekatalog

Kriterium Schadenrisiko

Keine Hilfe bietet das BGÖ hinsichtlich der Abwägung zwischen Öffentlichkeit und Persönlichkeitsschutz.¹²⁰

Zwischen der Zugangsgewährung nach BGÖ und der aktiven Veröffentlichung besteht letztlich ein rechtlicher Bezug in umgekehrter Richtung: Artikel 6 Absatz 3 BGÖ hält fest, dass der Zugangsanspruch als erfüllt gilt, wenn die Information in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht ist. Der Begriff des Publikationsorgans ist eher weit zu verstehen.¹²¹ Mit der aktiven Veröffentlichung von Umweltinformation kann zurzeit somit bewirkt werden, dass entsprechende Zugangsgesuche zum vornherein abgelehnt werden können. Ob Artikel 6 Absatz 3 BGÖ nach Inkrafttreten der Aarhus-Konvention für die Schweiz hinsichtlich der

Proaktive Information

¹¹⁵ Die selbstständige Bedeutung von Absatz 2, 1. Satz ist fraglich, finden bei der Interessenabwägung doch primär die Kriterien des Datenschutzgesetzes (DSG) Anwendung (zu letzterem Schweizer/Widmer, SHK BGÖ, Artikel 7, Rz. 80).

¹¹⁶ Vgl. Cottier, SHK BGÖ, Artikel 7, Rz. 3.

¹¹⁷ Vgl. Cottier, SHK BGÖ, Artikel 7, Rz. 5.

¹¹⁸ Ausführlich zum Schadenrisiko Cottier, SHK BGÖ, Artikel 7, Rz. 4 ff.

¹¹⁹ Vgl. dazu Kettiger, Geheimhaltung; der Autor schlägt zur Entscheidungsfindung im dargestellten Dilemma die Anwendung von Methoden des Risikomanagements vor.

¹²⁰ Vgl. Stämpfli, S. 204 ff.

¹²¹ Vgl. Mahon/Gonin, SHK BGÖ, Artikel 6, Rz. 65.

gesamten Umweltinformationen im Lichte der Tatsache, dass die Konvention diese einschränkende Verknüpfung zwischen aktiver und passiver Information nicht kennt und beide Informationsansprüche parallel gelten lässt, noch zulässig ist, ist zumindest fraglich.

Gestützt auf Artikel 21 Buchstabe c BGÖ hat der Bundesrat letztlich mit *Artikel 19 VBGÖ* eine Bestimmung erlassen, welche die *aktive Veröffentlichung* betrifft: Artikel 19 VBGÖ schreibt vor, dass die zuständige Behörde wichtige Dokumente so rasch als möglich im Internet verfügbar macht, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht und keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen.¹²² Diese Regelung gilt für die Bundesverwaltung auch im Umweltbereich und auch für Dokumente der Umweltbeobachtung.

Internet

3.3.3 Geheimhaltung und Öffentlichkeit in den Kantonen

Die Geheimhaltung und Öffentlichkeit, d.h. sowohl die Verpflichtung zur aktiven Information wie auch der Zugang zu amtlichen Dokumenten (im Sinn von passiver Information), ist in den Kantonen *sehr unterschiedlich geregelt*. Nur ein Teil der Kantone ist zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt übergegangen, der andere Teil steht nach wie vor unter dem Regime des Geheimhaltungsprinzips mit Öffentlichkeitsvorbehalt.¹²³ Der Trend geht jedoch klar in die Richtung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Die Tatsache, dass das kantonale Recht je nachdem einem anderen Grundsatz folgt und zudem in der Fachgesetzgebung für den Einzelfall oft spezifische Regelungen enthält, macht es weitgehend unmöglich, generelle Aussagen über die Pflichten zur Veröffentlichung von Umweltinformation und über den Zugang zu Umweltinformation in den Kantonen zu machen. Das Bundesrecht sollte einheitlich regeln, ob und wie die Kantone ihre Umweltinformationen veröffentlichen sollen. Eine solche – auch für die Kantone verbindliche – Veröffentlichungspflicht enthalten heute schon Artikel 6 USG und Artikel 50 GSchG.

3.4 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts

Der Gesetzgeber wollte mit dem neuen Geoinformationsgesetz (GeoIG) unter anderem *eine einheitliche Zugangs- und Publikationsordnung* für alle Geobasisdaten des Bundesrechts schaffen.¹²⁴ Unabhängig davon, ob die für das Erheben, Nachführen und Verwalten bestimmter Geobasisdaten zuständige Stelle (Art. 8 Abs. 1 GeoIG) eine Amtsstelle des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde oder ein mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauter Privater ist, finden hinsichtlich des Zugangs zu Geobasisdaten des Bundesrechts und hinsichtlich deren Veröffentlichung ausschliesslich die Vorschriften des Geoinformationsgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen Anwendung.

Einheitliche Regelung

¹²² Vgl. Mahon/Gonin, SHK BGÖ, Artikel 6, Rz. 67.

¹²³ Eine aktuelle Übersicht zum Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen findet sich bei Maurer-Lambrou 2008, S. 227 f.

¹²⁴ Vgl. Botschaft zum Geoinformationsgesetz, BBl 2006 7817, S. 7851 ff.

Soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, sind Geobasisdaten des Bundesrechts *öffentlich zugänglich* und können von jeder Person genutzt werden (Art. 10 GeoIG). Das für die Bundesverwaltung geltende *Öffentlichkeitsprinzip* findet damit auch dann Anwendung, wenn für die betreffende kantonale oder kommunale Stelle das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht gilt¹²⁵ und die Verwaltung dem Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt unterliegt.¹²⁶ Das Harmonisierungsgebot von Artikel 75a BV ermächtigt den Bund, die Geobasisdaten des Bundesrechts grundsätzlich als öffentlich zugänglich zu bezeichnen.¹²⁷

Auf Verordnungsstufe wurde der Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts in der Geoinformationsverordnung in generell-konkreter Weise geregelt: Jeder der 174 erkennbaren Geobasisdatensätze wird im Anhang 1 der GeoIV einer Zugangsberechtigungsstufe (Art. 21 bis 24 GeoIV) zugewiesen. Der Bundesrat nimmt damit unter Vorabwägung zwischen Öffentlichkeitsprinzip einerseits und überwiegenden privaten Interessen (Datenschutz) und öffentlichen Interessen (z. B. innere Sicherheit) andererseits den zuständigen Stellen grundsätzlich die Entscheidung ab, ob der Zugang gewährt werden kann oder nicht.

Geobasisdatenkatalog

Die neue Geoinformationsgesetzgebung enthält zudem auch *rechtliche Grundlagen zur Veröffentlichung von Geobasisdaten in Geodiensten*. Das Gesetz ermächtigt den Bundesrat, verbindlich vorzuschreiben, dass bestimmte Geobasisdaten im Internet veröffentlicht werden müssen (Art. 13 GeoIG).¹²⁸ Grundsätzlich müssen alle Geobasisdaten mit Zugangsberechtigungsstufe A (frei zugängliche Geobasisdaten, Art. 22 GeoIV) in der Form eines Darstellungsdienstes¹²⁹ im Internet zugänglich gemacht werden (Art. 34 Abs. 1 Bst. a GeoIV). Die im Anhang 1 zur GeoIV entsprechend bezeichneten Geobasisdaten müssen zudem auch als Download-Dienst¹³⁰ angeboten werden (Art. 34 Abs. 1 Bst. b GeoIV). Artikel 34 GeoIV stellt gleichzeitig auch eine genügende Rechtsgrundlage zur Internetpublikation von Personendaten im Sinne von Artikel 19 Absatz 3^{bis} DSG dar.

Geodienste

Das neue Geoinformationsrecht geht grundsätzlich dem Umweltrecht vor, sofern letzteres für georeferenzierte Umweltdaten nicht ausdrücklich abweichende Vorschriften enthält. Sofern es sich bei Umweltinformationen um Geobasisdaten des Bundesrechts handelt (d. h. sofern diese Umweltinformationen im Geobasisdatenkatalog im Anhang 1 zur GeoIV erscheinen), findet auf diese deshalb das Geoinformationsrecht vollumfänglich Anwendung. Für diese Umweltinformationen besteht nach Massgabe von Artikel 34 GeoIV eine *Pflicht zur Veröffentlichung im Internet in der Form eines Geodienstes*.

¹²⁵ Vgl. oben Ziffer 3.3.3.

¹²⁶ Eine jeweils aktuelle Übersicht zum Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen findet sich unter <http://www.swisstransparency.ch> (loi > cantons); vgl. auch Maurer-Lambrou 2008, S. 227 f.

¹²⁷ Vgl. Tschannen/Wyss, S. 16.

¹²⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation, BBl 2006 7817, S. 7854.

¹²⁹ Zur Definition des Darstellungsdienstes siehe Artikel 2 Buchstabe i GeoIV: «Internetdienst, mit dem darstellbare Geodatensätze angezeigt, vergrößert, verkleinert und verschoben, Daten überlagert und die für die Daten relevanten Inhalte von Geometadaten angezeigt werden können und der ein Navigieren in den Geodaten ermöglicht».

¹³⁰ Zur Definition des Download-Dienstes siehe Artikel 2 Buchstabe j GeoIV: «Internetdienst, der das Herunterladen von Kopien vollständiger Geodatensätze oder von Teilen davon und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff darauf ermöglicht».

3.5 Besondere Rechtsgrundlagen für meteorologische Daten

Die staatliche Meteorologie und Klimatologie ist eine Bundesaufgabe (Art. 1 MetG), die durch das zuständige Bundesamt erfüllt wird (Art. 2 Abs. 1 MetG). Ein Teil der im Rahmen der staatlichen Aufgaben zu erhebenden und zu verwaltenden klimatologischen Informationen stellen auch Umweltinformationen i.w.S. dar (vgl. Art. 1 Bst. e und f MetG¹³¹) und gehören zur Umweltbeobachtung. Weder das MetG noch die MetV regeln die Veröffentlichung von meteorologischen und klimatologischen Informationen. Mangels abweichender Regelung im neueren und spezielleren Gesetz ist deshalb davon auszugehen, dass für meteorologische und klimatologische Daten, die gleichzeitig Umweltinformation darstellen, Artikel 6 USG zur Anwendung kommt und dass eine Veröffentlichungspflicht im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 USG besteht. Auf meteorologische Daten mit Raumbezug findet das Geoinformationsrecht Anwendung. Letzteres gilt beispielsweise für den Klimaatlas der Schweiz (vgl. Anhang 1 GeoIV, Identifikator 45).

3.6 Besondere Rechtsgrundlagen für statistische Daten

Gestützt auf einen völkerrechtlichen Vertrag¹³² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der EG wurde eine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Eurostat institutionalisiert.¹³³ Die für die Schweiz massgeblichen Rechtsvorschriften der EG wurden im Anhang 2 zum Abkommen sektoriell festgelegt. Auf Grund der summarischen Prüfung, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung möglich war, kann geschlossen werden, dass es grundsätzlich keine Überschneidungen zwischen den gestützt auf die Statistikvorschriften zu erhebenden und auszutauschenden statistischen Informationen und den gestützt auf das Umweltvölkerrecht zu erhebenden und auszutauschenden Umweltinformationen gibt.¹³⁴ Bei den sektoriellen statistischen Daten handelt es sich vor allem um Produktionsdaten von Erzeugnissen. Ziel des Abkommens war denn auch primär die Harmonisierung der schweizerischen Statistik mit jener der EG, insbesondere in den Bereichen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Sozialstatistiken und der harmonisierten Verbraucherpreisindizes.¹³⁵ Aus einer *völkerrechtlichen Sicht* besteht somit auch hinsichtlich der Veröffentlichung von Umweltinformation i.e.S. *kein Konflikt mit den Bestimmungen zur Erhebung und Veröffentlichung statistischer Daten*, weil letztere nicht auf die Umweltinformation Anwendung finden können.

Völkerrecht

Etwas differenzierter fällt die Betrachtung des *Bundesrechts* aus. Der Bundesrat hat gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG) im Anhang der Statistikerhebungsverordnung die für die Bundesstatistik vorzunehmenden Erhebungen

Bundesrecht

¹³¹ Artikel 1 Buchstabe e MetG: «Er sorgt für die Bereitstellung von klimatologischen Informationen sowie für die Umsetzung von Massnahmen als Beitrag zur langfristigen Sicherung einer gesunden Umwelt.» Artikel 1 Buchstabe f MetG: «Er stellt die Überwachung der Radioaktivität in der Atmosphäre sicher und stellt meteorologische Grundlagen für die Berechnung der Ausbreitung von Luftschadstoffen zur Verfügung.»

¹³² Statistikabkommen, SR 0.431.026.81.

¹³³ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Bürgi-Schmelz/Gamez.

¹³⁴ Vgl. auch die Übersicht der Statistikbereiche des Abkommens bei Gamez, S. 25.

¹³⁵ Vgl. Bürgi-Schmelz/Gamez, S. 8; BFS, Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, S. 7 ff.

festgelegt. Bei den folgenden statistischen Erhebungen gibt es Überschneidungen mit Umweltinformationen im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 USG und allenfalls auch mit den auf der Grundlage des internationalen Rechts zu erhebenden Umweltinformationen (zumindest wenn man von Umweltinformation i.w.S. ausgeht):

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> > Diese umfasst die Waldfläche, die Holznutzung, Planzungen der Betriebe, ab einer Waldfläche von 50 ha zusätzlich Einnahmen, Ausgaben und Investitionen. Zuständig ist das Bundesamt für Statistik (BFS). An der Erhebung beteiligt sind das BAFU, die Kantonsforstämter und weitere Forstorgane. | Schweizerische Forststatistik
(Vollerhebung, FSV) |
| <ul style="list-style-type: none"> > Diese umfasst Rundholzschnitt nach Nadel- und Laubholz, Restholzverwertung. Zuständig ist das BFS. Beteiligt ist das BAFU. | Eidgenössische Holzverarbeitungserhebung 2007–2011 |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden Einkauf, Verbrauch und Lager von Industrieholz. Zuständig ist das BAFU. Nach der Auffassung des Gutachters handelt es sich um einen Grenzfall von Informationen, die noch als Umweltinformation bezeichnet werden können. | Industrieholzerhebung |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden detaillierte Betriebsangaben über Waldfläche, Holznutzung, Kosten, Erlöse, Investitionen und Tätigkeiten in der Form eines betriebswirtschaftlichen Kennzahlenkatalogs. Zuständig ist das BAFU. Nach der Auffassung des Gutachters handelt es sich um einen Grenzfall von Informationen, die noch als Umweltinformation bezeichnet werden können. | Schweizerische Forststatistik
(Testbetriebsnetz, TBN) |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden Siedlungsabfälle und ihre Behandlung. Zuständig ist das BAFU. Mitwirkende sind die kantonalen Umweltschutzfachstellen. | Abfallstatistik |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden die Sonderabfälle und ihre Behandlung. Zuständig ist das BAFU. Mitwirkende sind die kantonalen Umweltschutzfachstellen. | Sonderabfallstatistik |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden der Bestand und Abschuss von wildlebenden Tieren sowie Fallwild. Zuständig ist das BAFU. | Eidgenössische Jagdstatistik |
| <ul style="list-style-type: none"> > Erhoben werden Bestand, Fang und Besatz von Fischen und Krebsen. Zuständig ist das BAFU. Mitwirkende sind die kantonalen Fischereiverwaltungen. | Fischereistatistik |

Diese Statistiken müssen in Anwendung von Artikel 18 Absatz 1 BStatG i.V.m. Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik durch die für die Erhebung zuständige Bundesstelle veröffentlicht werden. Zusätzlich stellt sie das Bundesamt für Statistik in einer konsolidierten Datenbank zur Verfügung (Art. 11 Abs. 2 dieser Verordnung).

Grundsätzlich gibt es keine Rechtsvorschrift, die ausschliesse, dass statistische Daten im Sinne der Statistikgesetzgebung auch Umweltinformationen im Sinne der Umweltgesetzgebung sein können und umgekehrt. Inwiefern der Datenfluss zwischen den zuständigen Bundesämtern allenfalls Einschränkungen durch die Statistik- und die Datenschutzgesetzgebung erfährt, wird noch zu untersuchen sein.

3.7 Handlungsspielraum zwischen Informationspflicht und Informationsrecht

Die Frage, ob, wie und wie weitgehend die zuständigen Umweltfachstellen und Behörden über den Umweltschutz und den Zustand der Umwelt aktiv informieren müssen, ergibt sich bezüglich jeder einzelnen Information aus den entsprechenden Rechtsgrundlagen. Die Frage, ob und wie weit die zuständigen Umweltbehörden aktiv informieren müssen und wo ihnen allenfalls ein Handlungsspielraum hinsichtlich des Inhalts, des Umfangs und des Zeitpunkts der Information zusteht, kann nicht in genereller und abstrakter Weise beantwortet werden. Zur Klärung dieser Frage wäre eine systematische Analyse der Rechtsgrundlagen bezogen auf jede einzelne Umweltinformation notwendig. Eine solche Arbeit ist sehr aufwändig und sprengt den Rahmen der vorliegenden Arbeit.

Vorliegend kann immerhin versucht werden, auf einige grundlegende Fragen einzugehen und eine gewisse Strukturierung der Fragestellung zu erreichen.

In einem ersten Schritt muss zwischen der *Informationspflicht*, d. h. der zwingenden Verpflichtung zur Information in einem Rechtssatz, und dem *Informationsrecht*, d. h. der Rechtsgrundlage zur Information, unterschieden werden. Besteht eine Informationspflicht, so sind die Behörden in ihrer Entscheidung, ob sie überhaupt aktiv informieren wollen, nicht frei. Im Einzelnen verfügen die zuständigen Umweltfachstellen und Behörden aber auch beim Bestehen einer Informationspflicht in der Regel über ein erhebliches Auswahlermassen hinsichtlich des Zeitpunktes, des Inhalts und der Dichte bzw. des Aggregationszustands¹³⁶ sowie der Form¹³⁷ der Information.¹³⁸ Selbst bei der Abwicklung von Störfällen lässt das Bundesrecht den Kantonen hinsichtlich der Alarmierung und Information der Bevölkerung einen gewissen Handlungsspielraum.¹³⁹ In bestimmten Fällen schränkt das Bundesrecht die Handlungsfreiheit hinsichtlich der Information aber erheblich ein, so lässt beispielsweise Artikel 8 PRTR-V kaum noch Spielraum bezüglich Zeitpunkt, Inhalt und Form der Information.

¹³⁶ Z. B. Parzellenscharfe vs. grösserer Kartenmassstab, Resultate aller Messstationen vs. Resultate einer Auswahl von (national bedeutsamen) Messstationen, etc.

¹³⁷ Bericht, Rohdaten, Zugang über Internetportal.

¹³⁸ In diesem Sinne auch Tschannen, Kommentar zu Artikel 6 USG, N. 11.

¹³⁹ Artikel 13 Absatz 1 StFV hält diesbezüglich Folgendes fest: «Die Kantone sorgen dafür, dass die betroffene Bevölkerung bei einem Störfall rechtzeitig informiert und gegebenenfalls alarmiert wird sowie Verhaltensanweisungen erhält.»

4 > Einschränkungen zum Schutz des Staates

4.1 Grundsätzliches: Schutz der Staatsfunktionen durch Geheimhaltung?

In bestimmten Fällen bietet die Geheimhaltung von Daten oder Informationen einen adäquaten und wirksamen Schutz für den Staat und für staatliche Massnahmen. In der Praxis bekannt und bewährt sind etwa die folgenden Schutzfunktionen von Geheimhaltung:

Schutzfunktionen

- > Schutz der Entscheidungsfreiheit von Behörden durch Geheimhaltung der Sitzungen und der Sitzungsunterlagen
- > Schutz der Handlungsfreiheit der Behörden und der Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen durch Geheimhaltung von vorgesehenen Massnahmen (dazu gehört z. B. die Polizeitaktik)
- > Schutz von gefährdeten Personen durch Abschirmung und Geheimhaltung ihrer Wohnorte, etc.
- > Schutz von empfindlichen Infrastrukturen durch Geheimhaltung der Standorte sowie der inneren Ausgestaltung

In bestimmten Konstellationen kann ein Dilemma zwischen Schutz der inneren Sicherheit durch Geheimhaltung und Gefahrenabwehr durch Veröffentlichung entstehen.¹⁴⁰

Auch Modalitäten der Geheimhaltung, die primär privaten Interessen (Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis, Persönlichkeitsschutz) dienen, können in bestimmten Fällen einen direkten Nutzen für das Staatshandeln entfalten. Die Betroffenen geben bestimmte, für den Staat wichtige und nützliche Informationen oft nur dann preis, wenn sie davon ausgehen können, dass nur die zuständige staatliche Stelle diese Informationen nutzen darf und dass diese der Öffentlichkeit nicht bekannt gegeben werden.

Die Geheimhaltung von Informationen birgt allerdings auch gewisse Risiken für das Staatshandeln. Fehlende Transparenz über die Tätigkeit von Behörden und Verwaltung führt bei der Bevölkerung zu Misstrauen und schwächt die Akzeptanz bezüglich des staatlichen Handelns. Im Falle einer Indiskretion, d. h., wenn geheim zu haltende Information widerrechtlich veröffentlicht wird, kann dies zudem zu einer Ungleichbehandlung in der Bevölkerung hinsichtlich des Zeitpunktes und des Umfangs der Information führen und für bestimmte Betroffene nachteilige Folgen haben. Gleichzeitig geht im Falle einer Indiskretion für den Staat die aktive Information als gezieltes Instrument staatlichen Handelns verloren.

¹⁴⁰ Vgl. dazu Kettiger 2009, der Autor schlägt zur Entscheidungsfindung im dargestellten Dilemma die Anwendung von Methoden des Risikomanagements vor. Vgl. auch Dahl, S. A 104 ff.

Der Entscheid über Transparenz oder Geheimhaltung staatlicher Informationen bedarf deshalb in jedem Fall einer sorgfältigen Abwägung, dies insbesondere im Bereich der aktiven Information.

4.2 Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips

4.2.1 Fehlende gesetzliche Grundlage als Informationsverbot?

Die aktive Information stellt tatsächliches Verwaltungshandeln – einen so genannten Realakt – dar.¹⁴¹ Die Verwaltungsbehörden sind auch bei tatsächlichem Handeln an die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns gebunden, insbesondere an das Erfordernis einer *genügenden rechtlichen Grundlage* (Art. 5 BV).¹⁴² Das Erfordernis einer genügenden rechtlichen Grundlage gilt insbesondere auch für die aktive Information.¹⁴³ Für behördliche Empfehlungen und Warnungen fordert die herrschende Lehre und Rechtsprechung wegen ihrer möglichen Grundrechtsrelevanz eine Grundlage in einem formellen Gesetz.¹⁴⁴ Für die gewöhnliche Informationstätigkeit der Verwaltung, die sich auf die Verwaltungstätigkeit oder auf inhaltlich-fachliche Aspekte bezieht, genügt nach der hier vertretenen Auffassung eine rechtliche Grundlage in einer Verordnung. Völkervertragsrechtliche Verpflichtungen zur Information haben formellgesetzlichen Charakter. Eine staatliche Informationstätigkeit, die sich nicht auf eine rechtliche Grundlage abstützen lässt, ist rechtswidrig und kann bereits aus diesem Grund haftungsrechtliche Folgen nach sich ziehen.

Realakt

Bezüglich der aktiven Information über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung besteht in Artikel 6 USG eine hinreichende gesetzliche Grundlage, welche auch Empfehlungen und Warnungen mit einschliesst.¹⁴⁵ Diese Rechtsgrundlage wird sektoriell durch andere Bestimmungen in der Bundesgesetzgebung sowie durch völkerrechtliche Verpflichtungen ergänzt. Für die aktive Information im Umweltbereich durch die Umweltschutzfachstellen des Bundes und der Kantone sowie weitere im Umweltbereich zuständige Behörden als tatsächliches Verwaltungshandeln besteht somit in jedem Fall eine genügende rechtliche Grundlage.

Rechtliche Grundsätze

4.2.2 Ausnahmeregelungen des Öffentlichkeitsgesetzes als Ausnahme?

Das BGÖ findet – wie erwähnt – nur auf die passive Information, grundsätzlich nicht aber auch auf die aktive Information Anwendung. Der Ausnahmekatalog des BGÖ kann trotzdem als Entscheidungshilfe auch im Bereich der aktiven Information beigezogen werden. Es wird diesbezüglich auf die Ausführungen in Ziffer 3.3.2 verwiesen.

¹⁴¹ Als Realakte gelten alle Verwaltungsmassnahmen, die nicht auf einen Rechtserfolg ausgerichtet sind, sondern lediglich einen Taterfolg herbeiführen wollen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 38, Rz. 1, S. 355).

¹⁴² Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 736a.

¹⁴³ Ausführlich Mahon, S. 247 ff.

¹⁴⁴ Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 39, Rz. 5, S. 364.

¹⁴⁵ Zur Reichweite von Artikel 6 USG siehe vorstehend Ziffer 3.2.1.

4.2.3 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts

Sofern es sich bei Umweltinformationen um Geobasisdaten des Bundesrechts handelt (d.h. sofern diese Umweltinformationen im Geobasisdatenkatalog im Anhang 1 zur GeoIV erscheinen), findet auf diese deshalb das Geoinformationsrecht vollumfänglich Anwendung.

Die Frage der Öffentlichkeit von Geobasisdaten des Bundesrechts wird grundsätzlich durch die Zugangsberechtigungsstufen (Art. 21 ff. GeoIV) geregelt, die im Anhang 1 zur GeoIV den einzelnen Geobasisdaten zugeordnet werden. Diese Klassifizierung *gilt auch für die Veröffentlichung in Darstellungsdiensten* (dies kann u.a. e contrario aus Art. 34 Abs. 1 Bst a GeoIV geschlossen werden). Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufen b und c können auch in Geodiensten angeboten werden, allerdings nur, wenn der Zugang auf den Kreis der berechtigten Personen beschränkt wird (Intranet, closed user group).

Zugangsberechtigungsstufen

Artikel 22 Absatz 2 GeoIV lässt es in Ausnahmefällen, die sich am Ausnahmekatalog des BGÖ orientieren, zu, den Zugang zu den Geobasisdaten einzuschränken. Angesichts der Tatsache, dass der Zugang zu Geobasisdaten künftig fast ausschliesslich über Geodienste gewährt werden soll, die Geodienste gleichzeitig aber auch die Form der aktiven Veröffentlichung darstellen, dass also im Fall der Geodaten *passive und aktive Information instrumentell zusammenfallen*, finden die Ausnahmeregelungen hier auch auf die aktive Information Anwendung.

Bei Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe B, zu welchen definitionsgemäss kein Zugang besteht (Art. 23 Abs. 1 GeoIV), darf im Einzelfall oder generell, ganz oder für Teile des Datensatzes Zugang gewährt werden, wenn dies den Geheimhaltungsinteressen nicht widerspricht oder die Geheimhaltungsinteressen durch rechtliche, organisatorische oder technische Massnahmen gewahrt werden können. Mit dieser Ausnahmeregelung (bzw. mit der Ausdehnung auf «generelle» und nicht nur einzelfallweise Ausnahmen) will der Verordnungsgeber bewusst die Möglichkeit schaffen, an sich nicht öffentliche Geobasisdaten unter Wahrung der Geheimhaltungsinteressen auch in Geodiensten veröffentlichen zu können.

4.3 Polizeiliche Generalklausel

Die polizeiliche Generalklausel wird in besonderen Lagen als «Surrogat für eine gesetzliche Handlungsgrundlage»¹⁴⁶ herbeigezogen. Auf Grund der polizeilichen Generalklausel sind Verwaltung und Behörden ermächtigt, unter bestimmten Umständen und Voraussetzungen auch ohne besondere gesetzliche Grundlage tätig zu werden.¹⁴⁷ Sie gilt als ungeschriebener Grundsatz des Verfassungsrechts. Die polizeiliche Generalklausel darf nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur angerufen werden, «wenn und soweit die öffentliche Ordnung und fundamentale Rechtsgüter des Staates

Surrogat für eine gesetzliche Grundlage

¹⁴⁶ Müller/Jenni, S. 18; auch Zimmerli/Tschannen/Müller, § 54, Rz. 4, S. 474, sprechen von einem «Surrogat der gesetzlichen Grundlage».

¹⁴⁷ Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 56, Rz. 4, S. 517.

oder Privater gegen schwere und zeitlich unmittelbar drohende Gefahren zu schützen sind, die unter den konkreten Umständen nicht anders abgewendet werden können als mit gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehenen Mitteln»¹⁴⁸. Der Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ist nach der herrschenden Lehre nur unter vier kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen zulässig:¹⁴⁹ (1) Es sind Polizeigüter betroffen; (2) es gilt, eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits eingetretene schwere Störung zu beseitigen; (3) es ist zeitliche Dringlichkeit gegeben; (4) es stehen keine geeigneten, gesetzlich vorgesehenen Massnahmen zur Verfügung.

Während die Anwendung der polizeilichen Generalklausel für die Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen durchaus möglich erscheint, ist eine Anwendung im Bereich der aktiven Information nur in beschränktem Umfang denkbar, nämlich nur dort, wo einerseits eine rechtliche *Pflicht zur Veröffentlichung* besteht und gleichzeitig Umweltinformationen dauerhaft oder während einer bestimmten Zeit ununterbrochen veröffentlicht werden (z. B. im Internet frei zugänglich sind). Hier könnte beim Vorliegen der entsprechenden Umstände die zeitlich unbeschränkte Publikation gestützt auf die polizeiliche Generalklausel trotz der Verpflichtung zur Veröffentlichung unterbrochen werden. Ob diese Konstellation bei Umweltinformationen im Allgemeinen und bei den Informationen der Umweltbeobachtung im Besonderen überhaupt eintreffen kann, kann hier offen bleiben. Soweit es sich bei der Umweltinformation um Geobasisdaten des Bundes handelt, muss die Polizeiklausel zudem nicht bemüht werden, weil eine vorläufige Einstellung von Geodiensten in den fraglichen Fällen schon gestützt auf Artikel 22 Absatz 2 möglich ist.

4.4 Informationsschutzverordnung

Zu beachten ist hinsichtlich des Schutzes der Staatstätigkeit auch die Informationsschutzverordnung (ISchV). Die Verordnung regelt den Schutz von Informationen des Bundes und der Armee, soweit er im Interesse des Landes geboten ist (Art. 1 ISchV). Sie legt insbesondere deren Klassifizierung (Art. 4 ff. ISchV) und Bearbeitung fest. Grundsätzlich ist auch die ISchV auf die Regelung der Bekanntgabe von Informationen bzw. des Zugangs zu Informationen auf Anfrage hin ausgerichtet. Klassifizierte Dokumente bzw. der klassifizierte Inhalt solcher Dokumente darf jedoch selbstverständlich auch nicht aktiv bekannt gegeben werden. Die ISchV gilt auch für Umweltinformation, wenn diese klassifiziert ist.

Die Klassifizierung eines Dokuments ist periodisch zu überprüfen (Art. 14 ISchV); sie ist allenfalls auch zu befristen (Art. 9 ISchV). Es ist somit denkbar, dass über einstmals klassifizierte Umweltinformation zu einem späteren Zeitpunkt aktiv informiert werden darf.

Klassifizierte Dokumente

¹⁴⁸BGE 126 I 112 E. 4b, S. 118.

¹⁴⁹Vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 56, Rz. 6, S. 517; Müller/Jenni, S. 12 ff.

5 > Einschränkungen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung

5.1 Personendatenschutz im schweizerischen Recht

5.1.1 Grundsätzliches

Die informationelle Selbstbestimmung ist – wie schon erwähnt – inhärenter Teil der Persönlichkeit eines Menschen, dies sowohl in einer integralen zivilrechtlichen Betrachtungsweise der Persönlichkeit als Ausfluss der Handlungsfähigkeit¹⁵⁰ als auch in einer staatsrechtlichen, genauer grundrechtlichen Betrachtungsweise als verfassungsmässiges Abwehrrecht gegenüber dem Staat¹⁵¹. Der daraus fliessende verfassungsrechtliche Datenschutz ist Teil des Rechts auf eine Privatsphäre und persönliche Geheimnisse. Der Bereich der *Privatsphäre* ist dabei weit zu verstehen und umfasst die ganze Person hinsichtlich ihrer physischen, psychischen, sozialen und geistigen Existenz.¹⁵² Erfasst werden u.a. das Privatleben, das Familienleben, die Wohnung, die Korrespondenz, das eigene Bild sowie auch wirtschaftliche Vorgänge.¹⁵³ Grundsätzlich sind allerdings persönlichkeitsbezogene Daten i.e.S. stärker zu schützen als rein finanzielle Angaben.¹⁵⁴ Das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* gewährt einer Person den Anspruch, selber zu bestimmen, wann, wem, weshalb und in welcher Form sie persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfindungen, Glaubenssätze und Gefühle offenbaren will.¹⁵⁵ Die Bekanntgabe personenbezogener Daten ist deshalb – im Sinn des Datenschutzes – bestimmten einschränkenden Regelungen unterworfen. Der Datenschutz dient somit nicht dem Schutz der Daten per se, sondern dem *Schutz vor Persönlichkeitsverletzungen*.¹⁵⁶ Jede Persönlichkeitsverletzung ist widerrechtlich, sofern kein Rechtfertigungsgrund besteht.¹⁵⁷ Das Bedürfnis nach Schutz der Persönlichkeit und Schutz von Personendaten ist nicht abstrakter Natur; eine jüngere Befragung in der Schweiz zeigt auf, dass die Bevölkerung Wert auf Personendatenschutz legt.¹⁵⁸

Recht auf Privatsphäre

¹⁵⁰ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSG, Artikel 1 N. 2, ausführlich Aebi-Müller, S. 24 ff.

¹⁵¹ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 18 f. zu Artikel 1; Rosenthal, Handkommentar DSG, Artikel 1 N. 3; Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., zu Artikel 13 BV, Rz. 39 und 41.

¹⁵² Vgl. Weber/Sommerhalder, S. 160.

¹⁵³ Vgl. Weber/Sommerhalder, S. 160 f.

¹⁵⁴ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 20 zu Artikel 1.

¹⁵⁵ In diesem Sinne Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 19 zu Artikel 1; Müller/Schefer, S. 167; Aebi-Müller, S. 26 weist mit Recht darauf hin, dass der Persönlichkeitsschutz aber insbesondere auch für schwache und hilflose Menschen gelten muss, die – beispielsweise wegen fehlender Urteils- oder Handlungsfähigkeit – nicht eigentlich im zivilrechtlichen Sinn selbst über ihre Persönlichkeit bestimmen können.

¹⁵⁶ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 3 zu Artikel 1.

¹⁵⁷ Vgl. Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 8 zu Artikel 1.

¹⁵⁸ Vgl. Ruf, S. 44.

Der Mensch ist auch ein soziales Wesen. Staat und Gesellschaft können nur funktionieren, wenn Behörden und andere Private über bestimmte Informationen zu den Mitmenschen verfügen. Verhindert werden soll mit dem Datenschutz somit nicht jeder Datenaustausch schlechthin, sondern nur die missbräuchliche Handhabung der personenbezogenen Daten.

Vom Datenschutz im Sinne des Persönlichkeitsschutzes und des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung abzugrenzen sind andere private Schutzinteressen an einer Geheimhaltung, insbesondere das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis oder das Berufsgeheimnis. Zwar geht es jeweils auch um personenbezogene Daten, der Schutzbereich ist aber ein anderer. Das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis dient dem Schutz ökonomischer Interessen. Das Berufsgeheimnis dient nicht dem Schutz der Persönlichkeit der Geheimnisträgerin bzw. des Geheimnisträgers, sondern dem Schutz von Personendaten, die andere dieser Person in einem besonderen Vertrauensverhältnis anvertraut haben. Insbesondere hinsichtlich Umweltinformation ist die Unterscheidung zwischen Schutz von Personendaten und Geschäftsgeheimnis von Bedeutung.

Andere private Schutzinteressen

5.1.2 Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Abstützung des Datenschutzrechts

Der Schutz der Persönlichkeitssphäre und der informationellen Selbstbestimmung ist *völkerrechtlich verankert*.¹⁵⁹ Wichtigste Völkerrechtsquellen sind diesbezüglich Artikel 8 EMRK, Artikel 17 UNO-Pakt II sowie das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SEV 108) und das zugehörige Zusatzprotokoll (SEV 181). Während die Regelungen der EMRK und des UNO-Pakts II in der Schweiz unmittelbar anwendbar (self-executing) sind, bedürfen SEV 108 und SEV 181 der gesetzgeberischen Umsetzung. Zudem gibt es weitere völkerrechtliche Verträge oder Erlasse, welche sich mit dem Personendatenschutz befassen¹⁶⁰, die über die vorerwähnten Vertragswerke und das Landesrecht hinaus aber keine selbstständige Bedeutung haben.

Völkerrecht

Weil die Bundesverfassung von einem gleichwertigen bzw. weiter reichenden Datenschutz ausgeht (vgl. gleich nachfolgend), sind auch Artikel 8 EMRK und Artikel 17 Uno-Pakt II derzeit in Bezug auf die innerstaatlichen Tätigkeiten der schweizerischen Behörden ohne selbstständige Bedeutung. Eine selbstständige Bedeutung kann den Bestimmungen aber im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Austausch oder zur Veröffentlichung von Umweltinformation zukommen. Hier könnte im konkreten Einzelfall allenfalls eine Einschränkung der Veröffentlichung gestützt auf die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Völkerrechts erfolgen.

Artikel 13 Absatz 2 BV hält fest, dass jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten hat. Diese Formulierung ist missglückt; im Rahmen des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes reicht der Datenschutz erheblich weiter, als

Bundesverfassung

¹⁵⁹ Ausführlich Weber/Sommerhalder, S. 43 ff.

¹⁶⁰ Es wird auf die Darstellungen bei Weber/Sommerhalder, S. 46 ff. verwiesen.

der Wortlaut vermuten lässt.¹⁶¹ Der in Artikel 13 Absatz 2 BV als Grundrecht – d. h. als individueller verfassungsrechtlicher Anspruch – ausgestaltete Datenschutz betrifft jeden Umgang mit personenbezogenen Daten.¹⁶² Aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch ergeben sich einige *Grundprinzipien des Datenschutzes*¹⁶³, die nach herrschender Lehre und Rechtsprechung direkt auf Artikel 13 Absatz 2 BV (oder Artikel 8 EMRK) zurückgeführt werden können: rechtmässige Bearbeitung, Verbot des Datensammelns auf Vorrat, Bearbeitung nach Treu und Glauben, Erkennbarkeit, Zweckbindung der Bearbeitung, Verhältnismässigkeit der Bearbeitung¹⁶⁴, freiwillige Einwilligung nach angemessener Information, Richtigkeit der Daten, Wahrung der Datensicherheit, Beschränkung der Datenweitergabe ins Ausland. Darüber hinaus ergeben sich aus dem Grundrechtsschutz auch *Rechte für die Betroffenen*, nämlich ein Anspruch auf Auskunft über vorhandene Daten, auf Einsicht in eigene Daten und auf Berichtigung oder Löschung unrichtiger oder unnötiger eigener Daten.¹⁶⁵

Der Grundrechtsschutz von Artikel 13 Absatz 2 BV erstreckt sich nach überwiegender Meinung auf natürliche und juristische Personen.¹⁶⁶ Dies vermag allerdings nicht in jeder Hinsicht zu befriedigen, weil bei juristischen Personen oft der Schutz des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses im Vordergrund steht und damit eine Vermischung des Persönlichkeitsschutzes mit dem Schutz wirtschaftlicher Interessen stattfindet.¹⁶⁷

Jeder *staatliche Umgang mit Personendaten* greift in die verfassungsrechtliche Garantie der informationellen Selbstbestimmung ein und ist deshalb nur unter Einhaltung der allgemeinen *Voraussetzungen des Grundrechtseingriffs* gemäss Artikel 36 BV zulässig.¹⁶⁸ Erforderlich sind eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse und die Wahrung der Verhältnismässigkeit (Letzteres sowohl hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe der Daten wie auch in zeitlicher Hinsicht). Eine völkervertragsrechtliche Verpflichtung ist dabei einer Ermächtigung in einem Bundesgesetz gleichgestellt.

5.1.3 Die Rechtsetzungskompetenzen im Bundesstaat

Die Zuständigkeiten zur Gesetzgebung sind im Bereich des Datenschutzes zwischen dem Bund und den Kantonen (bzw. den Gemeinden) aufgeteilt:

Der *Bundesgesetzgeber* ist zuständig zur Regelung

- > des Datenschutzes im Privatrecht, d. h. im Verhältnis von natürlichen und juristischen Personen im Privat- und Geschäftsverkehr untereinander¹⁶⁹;

¹⁶¹ Vgl. Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 13 BV, Rz. 39.

¹⁶² Vgl. Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 13 BV, Rz. 41.

¹⁶³ Vgl. auch Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 13 BV, Rz. 44.

¹⁶⁴ Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz findet kraft Artikel 5 Absatz 2 und 36 Absatz 3 ohnehin Anwendung.

¹⁶⁵ Vgl. Müller/Schefer, S. 168 ff.; Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 13 BV, Rz. 45.

¹⁶⁶ Vgl. Müller/Schefer, S. 166 f.

¹⁶⁷ In diesem Sinne auch Müller/Schefer, S. 166 f.

¹⁶⁸ Vgl. Müller/Schefer, S. 170 f.

¹⁶⁹ Diese Bundeszuständigkeit ergibt sich aus Artikel 122 Absatz 1 BV und ist abschliessend.

- > des Datenschutzes in der Bundesverwaltung, d. h. im Verhältnis zwischen der Bundesverwaltung und Privaten;
- > des Datenschutzes in der Spezialgesetzgebung des Bundes¹⁷⁰, der von allen eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden sowie von Privaten zu beachten ist, die der Fachgesetzgebung unterstehen (z. B. im Sozialversicherungsrecht oder Geoinformationsrecht¹⁷¹).

Der *kantonale Gesetzgeber* ist zuständig zur Regelung

- > des Datenschutzes in der kantonalen Verwaltung, d. h. im Verhältnis zwischen der Kantonsverwaltung (und dieser gleichgestellten Stellen, z. B. den Hochschulen) und Privaten;
- > des Datenschutzes in den Gemeindebehörden und Gemeindeverwaltungen, soweit das kantonale Recht diese Regelung nicht dem Gemeindegesezgeber überlässt;
- > des Datenschutzes in der Spezialgesetzgebung des Kantons (vorbehältlich der Spezialgesetzgebung des Bundes), der von allen kantonalen und kommunalen Behörden sowie von Privaten zu beachten ist, die der Fachgesetzgebung unterstehen (z. B. im kantonalen Steuerrecht oder Gesundheitsrecht).

Der *kommunale Gesetzgeber* ist zuständig zur Regelung des Datenschutzes in den Gemeindebehörden und in der Gemeindeverwaltung, soweit ihn das kantonale Recht dazu ermächtigt oder beauftragt.

Abb. 3 > Regelungsstruktur des Datenschutzes in der Schweiz

	Datenschutzrecht für die öff. Verwaltung	Privatrecht	Spezialgesetzgebung
Bund	DSG	DSG Art. 28 ff. ZGB	Spezialgesetze
Kanton	KDSG		Spezialgesetze
Gemeinde	Reglement		

© 2009 Daniel Kettiger

¹⁷⁰ Vgl. auch Rudin, S. 3

¹⁷¹ Anders als Rudin, S. 5 ff. fälschlicherweise annimmt, handelt es sich bei den datenschutzrechtlichen Vorschriften des Geoinformationsrechts doch um materielles und nicht um formelles Datenschutzrecht.

Diese Zuständigkeitsmatrix führt dazu, dass kantonale und kommunale öffentliche Verwaltungen sehr oft neben dem für sie geltenden allgemeinen Datenschutzrecht des Kantons auch noch einzelne Datenschutzbestimmungen aus der anzuwendenden Fachgesetzgebung des Bundes und des Kantons beachten müssen. Dabei müssen nebeneinander folgende Rangfolgen der Gesetzgebung beachtet werden:

Rangfolge der Gesetzgebung

- > Das Bundesrecht geht kantonalem Recht, kantonales Recht geht kommunalem Recht vor.
- > Das besondere Datenschutzrecht der Fachgesetzgebung geht dem allgemeinen Datenschutzrecht vor.

Rechtliche Klammer im dispersen System des Datenschutzrechts in der Schweiz ist Artikel 13 Absatz 2 BV. Da dieser das Datenschutzrecht widerspiegelt, das noch unter altem Verfassungsrecht gestützt auf den damaligen Gleichheitsartikel (Art. 4 BV 1874) und die EMRK entwickelt wurde¹⁷², sind *die Grundzüge des Datenschutzrechts in allen öffentlichen Verwaltungen der Schweiz gleich*.¹⁷³ Die Ansprüche, die aus Artikel 13 Absatz 2 BV folgen, stellen den Minimalstandard dar.

Ist in einem Fall *kantonales Datenschutzrecht* anwendbar, weil die Datenherrschaft bei einer kantonalen Umweltbehörde liegt, muss beachtet werden, dass das bundesrechtliche Anliegen der Information einen grundsätzlich höheren Stellenwert hat als der kantonalrechtliche Datenschutz.¹⁷⁴ Umgekehrt vermag eine kantonale Regelung der Öffentlichkeit der Verwaltung¹⁷⁵ bundesrechtliche Geheimhaltungspflichten, beispielsweise das Verbot der Bekanntgabe von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen¹⁷⁶, nicht zu durchbrechen.¹⁷⁷

5.1.4 Das Datenschutzgesetz des Bundes

Für den *Datenschutz in der Bundesverwaltung* sind das Datenschutzgesetz des Bundes (DSG) und seine Ausführungsvorschriften massgebend. Allerdings muss immer auch bedacht werden, dass die Fachgesetzgebung des betreffenden Sektors der Bundesverwaltung abweichende datenschutzrechtliche Regelungen enthalten kann, die entweder einen strengeren Schutz von Personendaten vorschreiben oder eine Veröffentlichung generell ungeachtet des Personenbezugs der Daten vorschreiben (auf einige Beispiele wird noch zurückzukommen sein). Das DSG regelt das Bearbeiten von Personendaten. Der Begriff des *Bearbeitens* ist dabei weit zu fassen, gemeint ist damit jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbe-

¹⁷² Vgl. Müller/Schefer, S. 164.

¹⁷³ Der Schutzgehalt entspricht in etwa jenem der acht Minimalstandards der OECD-Richtlinie, wie sie bei Stämpfli, S. 108 f. dargestellt werden: «Collection limitation principle» (Rechtmässigkeit, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit), «Data quality principle» (Erheblichkeit, Vollständigkeit, Aktualität), «Purpose specification principle» und «Use limitation principle» (Zweckbindung), «Security safeguard principle» (Datensicherheit), «Openness principle» und «Individual participation principle» (Auskunfts- und Einsichtsrechte) sowie «Accountability principle» (Aufsicht, Haftung).

¹⁷⁴ Vgl. Häner/Seiler/Siegenthaler, S. 64.

¹⁷⁵ Z. B. die im Kanton Bern als verfassungsmässiges Recht ausgestaltete allgemeine Öffentlichkeit der Verwaltung gemäss Artikel 17 Absatz 3 der Kantonsverfassung.

¹⁷⁶ Z. B. jenes gemäss Artikel 47 Absatz 2, letzter Satz USG.

¹⁷⁷ Vgl. Häner/Seiler/Siegenthaler, S. 64.

sondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten (Art. 3 Bst. e DSG). Das *Bekanntgeben* umfasst das Zugänglichmachen von Personendaten wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (Art. 3 Bst. f DSG); in dieser begrifflichen Hinsicht macht das DSG keinen Unterschied zwischen aktiver und passiver Information. Auf den Begriff der Personendaten und damit auf die Frage der Anwendbarkeit des DSG bei Umweltinformationen wird nachfolgend unter Ziffer 5.2 eingegangen.

Nachfolgend soll auf einige Aspekte eingegangen werden, welche im Zusammenhang mit der Fragestellung, d. h. mit der *aktiven Veröffentlichung von Umweltinformation* von besonderer Bedeutung sind.

Gemäss Artikel 17 Absatz 1 DSG dürfen Organe des Bundes Personendaten bearbeiten, d. h. diese erfassen, verwalten, weiterleiten und bekannt geben, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Jede Bearbeitung von Personendaten muss somit über eine bereichsspezifische bzw. *spezialgesetzliche (fachgesetzliche) Grundlage* verfügen, soweit sich nicht (ausnahmsweise) die Legitimation direkt aus dem DSG herleiten lässt.¹⁷⁸ Für *nicht besonders schützenswerte Personendaten* genügt eine rechtliche Grundlage auf *Verordnungsstufe*.¹⁷⁹ Im Bereich der Umweltinformation bestehen in der Regel in der Gesetzgebung des Fachbereichs i.e.S. spezifische Vorschriften hinsichtlich der Erhebung von Daten, teilweise auch in der Form von Auskunfts- oder Meldepflichten. Auch zahlreiche völkerrechtliche Verträge enthalten explizite oder implizite (weil die Pflicht zur Mitteilung bzw. Veröffentlichung von Daten deren Bearbeitung zwingend voraussetzt) Grundlagen zur Bearbeitung von Umweltinformation. Grundsätzlich *stellt aber schon das USG selbst die genügenden rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Umweltinformation zur Verfügung*. Artikel 44 USG verpflichtet den Bund und die Kantone zur Erhebung und Auswertung von Informationen über die Umweltbelastung. Artikel 44 Absatz 3 USG geht sogar noch weiter und erlaubt ausdrücklich in dem vom Bundesrat festzusetzenden Umfang die Zweitnutzung von Daten, die in anderen Fachbereichen zu anderen Zwecken erhoben wurden.¹⁸⁰ Artikel 45 und 46 USG enthalten die gesetzliche Grundlage für weitere Erhebungen von Informationen im Umweltbereich. Für den Bereich der *Umweltbeobachtung*, d. h. bezüglich Informationen über den Zustand der Umwelt, kann somit davon ausgegangen werden, dass bereits das USG in jedem Fall eine genügende rechtliche Grundlage zum Bearbeiten der Daten enthält, dies auch im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 DSG.

Gesetzliche Grundlage

Das DSG enthält weiter besondere Vorschriften für die *Bekanntgabe von personenbezogenen Daten*, unter welche sowohl der Austausch mit anderen Behörden bzw. anderen Stellen der Bundesverwaltung wie auch die Zugänglichmachung für die Öffentlichkeit und die aktive Veröffentlichung fallen. Für die Bekanntmachung von Personendaten ist gemäss Artikel 19 Absatz 1 DSG eine rechtliche Grundlage notwen-

Anonymisierung

¹⁷⁸ Vgl. Jöhri, Handkommentar DSG, Artikel 17, N. 4.

¹⁷⁹ Vgl. Jöhri, Handkommentar DSG, Artikel 17, N. 5, 46 und 48; nach Jöhri/Studer, BSK DSG, Rz. 30 zu Artikel 17, ist unter dem Gesetzesbegriff von Absatz 1 ein «Gesetz im materiellen Sinn» zu verstehen.

¹⁸⁰ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 17 USG, N. 3a.; mit Absatz 3 wurde vom Gesetzgeber explizit der Datenaustausch entgegen dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung gewollt (vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 17 DSG, N. 3a i.V.m. N. 9 und 18).

dig, die sich ausdrücklich auf den Transfer der Daten bezieht.¹⁸¹ Es ist somit eine Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmung notwendig, die zur Bekanntgabe ermächtigt oder verpflichtet, wobei die Ermächtigung sowohl als Recht und Pflicht der bekanntgebenden Behörde wie als Anspruch des Empfängers der Daten ausgestaltet sein kann.¹⁸² Da für die aktive Veröffentlichung von Umweltinformationen ohnehin immer eine genügende ausdrückliche Rechtsgrundlage erforderlich ist¹⁸³, liegt in all jenen Fällen, in welchen das Umweltrecht die Behörden ermächtigt, aktiv über den Umweltschutz oder den Stand der Umwelt zu informieren, immer gleichzeitig eine genügende Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 DSGVO vor, so dass die Umweltinformationen auch dann veröffentlicht werden dürfen, wenn sie einen Personenbezug aufweisen und als Personendaten unter das DSGVO fallen. Artikel 6 USG genügt grundsätzlich alleine, allenfalls in Verbindung mit präzisierenden Rechtsnormen des Verordnungsrechts, als Ermächtigung im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 DSGVO. Allerdings ist in jedem Fall das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, d. h., es ist zu klären, ob es zur Abdeckung der legitimen Informationsbedürfnisse der Bevölkerung – allenfalls einer besonders betroffenen Bevölkerungsgruppe – notwendig ist, Daten, die eine natürliche oder juristische Person erkennbar machen, in dieser Form zu veröffentlichen oder ob durch eine Aggregation¹⁸⁴ oder Anonymisierung der Daten dem Personendatenschutz besser Rechnung getragen werden könnte.¹⁸⁵

Darüber hinaus hält Artikel 19 Absatz 1^{bis} DSGVO fest, dass Bundesorgane im Rahmen ihrer behördlichen Information von Amtes wegen (oder auch gestützt auf das BGÖ) Personendaten bekannt geben dürfen, wenn (kumulativ) die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe stehen und wenn an deren Bekanntgabe ein überwiegendes Interesse besteht. Welche Personendaten auf der Grundlage dieser Bestimmung veröffentlicht werden dürfen, muss im Einzelfall auf der Grundlage einer Interessenabwägung ermittelt werden.¹⁸⁶ Die Bestimmung ist eher restriktiv anzuwenden.¹⁸⁷ Allerdings geht die Lehre davon aus, dass die Publikation von Personendaten unproblematisch ist, «bei denen es nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls unwahrscheinlich ist, dass die Publikation die Privatsphäre der betroffenen Person beeinträchtigt»¹⁸⁸. Demgemäss sollen die Veröffentlichung von Name, Funktionsbezeichnung, etc. von Verwaltungsangestellten in amtlichen Dokumenten sowie die Veröffentlichung einer in einem Gutachten vertretenen Auffassung unter Nennung der Verfasserin bzw. des Verfassers grundsätzlich kein Problem darstellen.¹⁸⁹

Wesentlich ist weiter die Regelung der *Veröffentlichung von Personendaten im Internet* in Artikel 19 Absatz 3 DSGVO. Wenn immer eine materiellgesetzliche Ermächtigung zur Veröffentlichung vorliegt, darf die Information auch im Internet zugänglich gemacht werden.

Internet

¹⁸¹ Vgl. Jöhri/Sutter, BSK DSK zu Artikel 19 DSGVO, N. 25.

¹⁸² Vgl. Jöhri/Sutter, BSK DSK zu Artikel 19 DSGVO, N. 26.

¹⁸³ Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.1.

¹⁸⁴ Vgl. auch nachfolgend Ziffer 5.2.

¹⁸⁵ Vgl. Maurer-Lambrou/Steiner, BSK DSGVO zu Artikel 4 DSGVO, N. 11.

¹⁸⁶ Vgl. Jöhri/Sutter, BSK DSGVO zu Artikel 19 DSGVO, N. 96.

¹⁸⁷ Vgl. Jöhri/Sutter, BSK DSGVO zu Artikel 19 DSGVO, N. 99.

¹⁸⁸ Jöhri, Handkommentar DSGVO, Artikel 19, N. 48.

¹⁸⁹ Vgl. Jöhri, Handkommentar DSGVO, Artikel 19, N. 48.

Als *Regel bezogen auf die Umweltinformation* kann somit festgehalten werden, dass diese immer dann veröffentlicht werden darf, wenn eine Ermächtigungs- oder Verpflichtungsnorm besteht, und dass in diesen Fällen sich die Ermächtigung auch auf den allfällig bestehenden Personenbezug bezieht. Allerdings gilt es im Einzelfall zu prüfen, *ob die umweltrechtlichen Bestimmungen nicht restriktiver sind* als das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes. Artikel 47 USG und Artikel 52 GSchG enthalten beispielsweise solche Einschränkungen. Einerseits wird ein «allgemeines Interesse» an der aktiven Veröffentlichung gefordert, andererseits müssen bei bestimmten Daten vorgängig die Betroffenen zur geplanten Veröffentlichung angehört werden. Der Begriff «von allgemeinem Interesse» meint nicht ein irgendwie geartetes öffentliches oder privates Interesse. Voraussetzung ist, dass in einem weiten Kreis, wenn nicht sogar im überwiegenden Teil der Bevölkerung ein offensichtliches oder zumindest latentes Bedürfnis nach der betreffenden Information besteht.¹⁹⁰

5.2 Umweltinformation: Sachdaten oder Personendaten

Umweltinformationen, insbesondere die Informationen über den Stand der Umweltbelastung, sind *grundsätzlich Sachdaten*. Sie können aber in bestimmten Fällen einen Bezug zu einer natürlichen oder juristischen Person haben, insbesondere

Personenbezug

- a) einen direkten Bezug, indem die Umweltinformation direkt mit einer Person verknüpft ist (z. B. wenn der Eigentümer einer emittierenden Anlage genannt wird);
- b) über die Georeferenzierung einen Bezug zu einer Person erhalten (z. B. weil die Informationsebene Liegenschaften der amtlichen Vermessung als Georeferenzdaten mit abgebildet ist und sich von der Informationsebene Liegenschaften über den Grundbucheintrag immer die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer ermitteln lässt).
- c) über eine exklusive Stellung im geografischen Raum leicht zu ermitteln sein (es gibt im Grossraum Thun-Berner Oberland nur eine grosse Kehrrechtverbrennungsanlage und der Name der Eigentümerin kann dem Telefonbuch entnommen werden).

Gemäss Artikel 3 Buchstabe a DSG sind *Personendaten* alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Notwendig sind somit drei Elemente: Angaben, Personenbezug und Bestimmbarkeit. Unter Angabe ist jede Art von Information, Aussage oder Werturteil zu verstehen, unabhängig von Inhalt und Form.¹⁹¹ Der *Personenbezug* liegt immer vor, wenn es sich um Angaben über diese Person handelt. Bei juristischen Personen fallen auch Informationen über deren Aufbau- und Ablauforganisation unter den direkten Personenbezug. Bei Angaben, die nicht personenbezogene Informationen zum Inhalt haben, wird der Personenbezug oft nicht ohne weiteres erkennbar. Der Bezug von einer Person zu Besitz oder Eigentum stellt i.d.R. einen Personenbezug dar.¹⁹² Auch die Bewirtschaftung einer Fläche und die damit zusammenhängende Umweltbelastung kann als Personenbezug zum Bewirt-

¹⁹⁰ Vgl. Brunner, BSK zu Artikel 47 USG, N. 19.

¹⁹¹ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSG, Artikel 3, N. 8.

¹⁹² Vgl. Karg/Weichert, S. 12 und 18 ff.

schafter oder Eigentümer gewertet werden.¹⁹³ Ein Personenbezug ist wohl immer gegeben, wenn über die Grundbuchinformation ein Bezug zur Grundeigentümerin bzw. zum Grundeigentümer hergestellt werden kann.¹⁹⁴ Nach der so genannten Offenkundigkeitstheorie besteht auch ein Personenbezug, wenn ein Objekt deutlich erkennbar ist und eine – zumindest überörtliche – Exklusivität besitzt.¹⁹⁵ Weder in der Rechtsprechung und Praxis noch in der Literatur hat sich bisher eine einheitliche Vorgehensweise bei der Bestimmung des Personenbezugs von Umwelt- und Geodaten abgezeichnet.¹⁹⁶ Es gibt auch kritische Stimmen, die davor warnen, jeden raumbezogenen Datensatz nur schon wegen der entfernten Möglichkeit eines Personenbezugs als Personendaten zu betrachten.¹⁹⁷

Vom Element des Personenbezugs zu unterscheiden ist das dritte Element, jenes der *Bestimmbarkeit*: Vorerst ist vorausgesetzt, dass sich die Information auf eine bestimmte – und nur diese – Person bezieht.¹⁹⁸ Als zweites Erfordernis kommt dazu, dass die betreffende Person identifiziert werden kann¹⁹⁹, dass ihr die Information zugeordnet werden kann. Die Zuordnung muss dabei nicht zu einem Namen möglich sein; es genügt, wenn die Zuordnung zu einer Kennnummer möglich ist, aus der ohne grossen Aufwand der Name abgeleitet werden kann.²⁰⁰ Es genügt aber nicht schon jede theoretische Möglichkeit der Identifizierung. Ist der Aufwand für die Bestimmung der Person derart gross, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht damit gerechnet werden muss, dass ein Interessent diesen auf sich nimmt, liegt keine genügende Bestimmbarkeit vor.²⁰¹

Bestimmbarkeit

Letztlich gilt es nach der hier vertretenen Auffassung Folgendes zu beachten, *wenn der Personenbezug zwischen Sachdaten und der Person ausschliesslich via Georeferenzierung und Grundbuch hergestellt* werden kann (vgl. Abb. 4): Wegen des bestehenden Personenbezugs handelt es sich zwar dogmatisch um Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a DSGVO. In Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO hat der Gesetzgeber aber die öffentlichen Register des Zivilrechts von der Anwendbarkeit des DSGVO ausgenommen. Dazu gehört auch das Grundbuch.²⁰² Hauptzweck des Grundbuches ist es, die Rechtslage jeder einzelnen Liegenschaft in privatrechtlicher Hinsicht klarzustellen und festzuhalten, indem es urkundlich über den Eigentümer und die zu beschränkenden dinglichen Rechte zuverlässig Auskunft gibt, nicht nur für besondere Adressatengruppen, sondern auch für die Bevölkerung allgemein.²⁰³ Indem Artikel 668 Absatz 2 ZGB heute die Richtigkeit der Plangrundlagen vermutet, wenn sich die für das Grundbuch massgeblichen Pläne und die sichtbaren Abgrenzungen auf dem Grundstück widersprechen, erfolgt eine ausserordentlich enge, vom Gesetzgeber gewollte Verknüpfung zwischen der Publikationswirkung des Grundbuchs und der Georeferenzierung.

Personenbezug über das Grundbuch

¹⁹³ Vgl. Karg/Weichert, S. 12.

¹⁹⁴ Vgl. auch Karg/Weichert, S. 14 f.

¹⁹⁵ Vgl. Karg/Weichert, S. 15.

¹⁹⁶ Dies ist auch das Fazit (S. 20) der auf Deutschland ausgerichteten Studie von Karg/Weichert.

¹⁹⁷ Vgl. Weber, S. 128.

¹⁹⁸ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Artikel 3, N. 19.

¹⁹⁹ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Artikel 3, N. 20.

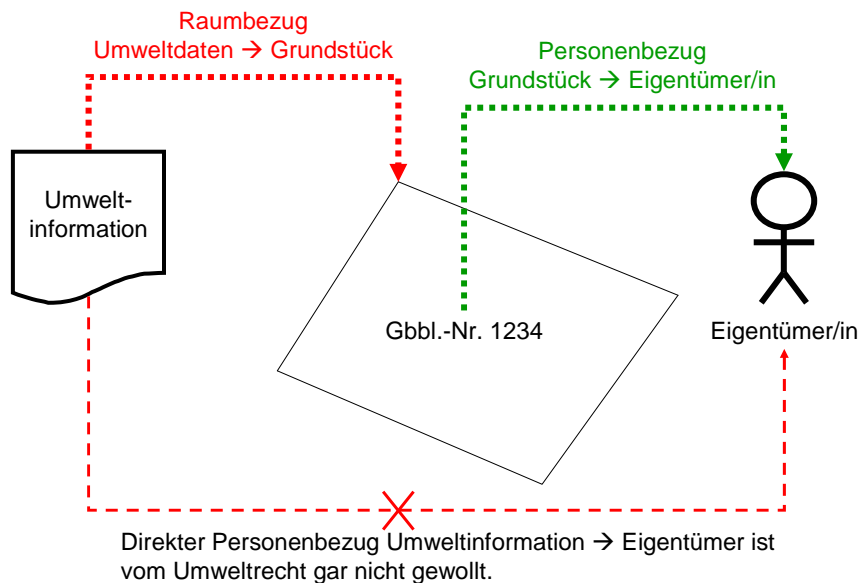
²⁰⁰ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Artikel 3, N. 21.

²⁰¹ Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Artikel 3, N. 24; Belsler, BSK DSGVO zu Artikel 3, N. 6 (in finem).

²⁰² Vgl. Rosenthal, Handkommentar DSGVO, Artikel 3, N. 47.

²⁰³ Vgl. Fasel, Kommentar GBV, Einleitung, N. 74 sowie Artikel 106a, N. 5 ff.

Abb. 4 > Indirekter Personenbezug über das Grundbuch



© 2009 Daniel Kettiger

Bei einer teleologischen Betrachtung des Zwecks des Grundbuchs kommt man klarerweise zum Schluss, dass es vom Gesetzgeber gewollt ist, dass sich die Eigentumsverhältnisse an einem bestimmten Grundstück ausgehend von einer bekannten Abgrenzung des Grundstücks jederzeit ungehindert ermitteln lässt.²⁰⁴ Gemäss Artikel 970 Absatz 2 ZGB sind die Angaben über die Bezeichnung des Grundstücks und die Grundstückbeschreibung, über den Namen und die Identifikation der Eigentümerin oder des Eigentümers sowie die Eigentumsform und das Erwerbsdatum in jedem Fall öffentlich, der Zugang besteht zu diesen Informationen auch ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses. Der Gesetzgeber wollte mit der im Jahre 2003 beschlossenen Änderung von Artikel 970 ZGB bewusst eine Öffnung des Grundbuchs erreichen.²⁰⁵ Die Informationen über die Eigentumsverhältnisse können und dürfen nun nicht alleine deshalb beschnitten werden, weil nun – vorerst nur bezogen auf das Grundstück – weitere Eigenschaften dieses Grundstücks bekannt werden, z. B. Informationen über die Umweltbelastung. Deshalb findet nach der hier vertretenen Auffassung²⁰⁶ in Anwendung von Artikel 3 Buchstabe a DSG das DSG auf Umweltinformationen keine Anwendung, wenn der Personenbezug zwischen Sachdaten und der Person ausschliesslich via Georeferenzierung und Grundbuch hergestellt werden kann. Artikel 3 DSG stellt hier in Verbindung mit Artikel 970 ZGB die gesetzliche Grundlage für den Grundrechtseingriff dar, der mit der Freistellung von den Schutzmechanismen des Datenschutzrechts und mit der Öffentlichkeit des Namens der Eigentümerschaft entsteht.

²⁰⁴ Zweck des Grundbuchs ist die raumbezogene Auskunft über die Eigentumsverhältnisse, nicht aber die Auskunft über das Grundeigentum einer bestimmten Person (vgl. Fasel, Kommentar zu Art. 106a GBV, N. 10).

²⁰⁵ Vgl. Botschaft ZertES, BBl 2001 5679, S. 5706.

²⁰⁶ Diese widerspricht jener des Eidgenössischen Datenschutz und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB).

Zu beachten ist, dass der *Personenbezug über das Grundbuch nur in eine Richtung* vom Gesetzgeber gewollt und faktisch nur in eine Richtung möglich ist; es kann vom Grundstück auf die Person der Eigentümerin bzw. des Eigentümers geschlossen werden²⁰⁷. Demgegenüber ist es nicht möglich, für eine bestimmte natürliche oder juristische Person den Bezug auf die Grundstücke herzustellen, die sie zu Eigentum hat, und damit Schlüsse über den Inhalt und Umfang ihres Grundeigentums zu ziehen.²⁰⁸

5.3 Besondere Regelungen für Geobasisdaten des Bundesrechts

Für alle Geobasisdaten des Bundesrechts, die im Anhang 1 der GeoIV aufgeführt sind, finden ausschliesslich die Zugangsbestimmungen des Geoinformationsrechts Anwendung.²⁰⁹ Die vom Bundesrat festgelegte Zugangsberechtigungsstufe berücksichtigt mögliche Anliegen des Personendatenschutzes bereits und ist deshalb auch dann massgeblich, wenn es sich bei Geobasisdaten des Bundesrechts um Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a DSGVO handeln sollte. Die Frage, ob eine Veröffentlichung von sowohl raum- wie auch personenbezogenen Umweltinformationen erfolgen darf, kann somit *alleine auf der Grundlage der Zugangsberechtigungsstufe des Geoinformationsrechts* entschieden werden (Art. 21 ff. i.V.m. Anhang 1 GeoIV).

Zugangsberechtigungsstufe

Bei den Geobasisdaten der Zugangsberechtigungsstufe A (freier Zugang, nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a GeoIV «öffentlich zugängliche Geobasisdaten») besteht die Möglichkeit, in Ausnahmefällen zum Schutz des Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses den Zugang einzuschränken (Art. 22 Abs. 2 Bst. f GeoIV), nicht jedoch aus Gründen des allgemeinen Personendatenschutzes (denn diese Interessen wurden bei der Festlegung der Zugangsberechtigungsstufen bereits berücksichtigt²¹⁰). Ausnahmen von der öffentlichen Zugänglichkeit des Geoinformationsrechts sollten allerdings nur sehr zurückhaltend gemacht werden.

Ausnahmen
der freien Zugänglichkeit

5.4 Datenschutz im Bereich der Statistik

5.4.1 Völkerrecht

Es bestehen keine besonderen völkervertragsrechtlichen Datenschutzbestimmungen im Statistikbereich, welche über die in der Bundesgesetzgebung bestehenden Regelungen hinausgehen würden.

²⁰⁷ Vgl. Fasel, Kommentar zu Art. 106a GBV, N. 5.

²⁰⁸ Vgl. Fasel, Kommentar zu Art. 106a GBV, N. 10.

²⁰⁹ Vgl. oben Ziffer 3.4. Rudin, S. 5 ff. bezeichnet diese gesetzgeberische Lösung zu Unrecht als unnötig und verfassungswidrig, denn die inhaltlich-formale Harmonisierung von amtlichen Bodendaten im Sinne von und gestützt auf Artikel 75a BV hat gerade auch zum Ziel, «die Daten überall in ähnlicher Weise und im selben Umfang zugänglich zu machen» (Tschannen/Wyss, S. 17). Die besonderen Regelungen betreffend den Zugang zu Geobasisdaten des Bundesrechts im neuen Geoinformationsrecht des Bundes entsprechen zudem in der von Rudin (S. 1 f.) verwendeten Differenzierung zwischen materiellem und formellem Datenschutzrecht, sich jeweils auf bestimmte Geobasisdaten und die betreffende Fachgesetzgebung des Bundes beziehend sowie als «Erlaubnis, Verpflichtung oder Verbot, bestimmte Daten oder Datenkategorien zu bearbeiten, sie an bestimmte Empfänger oder Empfängerinnen bekannt zu geben» (Rudin, S. 2), materiellem Datenschutzrecht, zu dessen Erlass der Bund befugt ist.

²¹⁰ Vgl. Kettiger 2008, S. 775 f.

5.4.2 Bundesrecht (insbesondere BStatG)

Das *Bundestatistikgesetz (BStatG)* enthält eigene datenschutzrechtliche Bestimmungen (Art. 4, 14 bis 17 und Art. 18 BStatG). Diese stützen sich auf das DSG ab und verfolgen den gleichen Zweck wie das DSG selbst.²¹¹ Das DSG gilt denn auch im Bereich der Statistik subsidiär (Art. 16 BStatG).²¹² Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des BStatG haben aber *spezialgesetzlichen Charakter* und konkretisieren die Regelungen des allgemeinen Datenschutzrechts für den Bereich der Statistik.²¹³ Sie gehen damit den Regelungen im DSG vor.

Von besonderer und teilweise selbstständiger Bedeutung ist das *Statistikgeheimnis* in Artikel 14 BStatG. Dieses stellt eine besondere Ausprägung des bereits im allgemeinen Datenschutzrecht enthaltenen *Zweckentfremdungsverbots*²¹⁴ dar. Es garantiert, dass befragte Personen keine Angst vor individuellen Nachteilen haben müssen, wenn sie statistische Auskünfte erteilen.²¹⁵ Das Statistikgeheimnis verlangt, dass solche Angaben ausschliesslich für statistische Zwecke und nicht für Entscheide oder Untersuchungen der Verwaltung zu einzelnen Personen bzw. Unternehmen verwendet werden dürfen.²¹⁶ Dies gilt auch für den Austausch von Daten innerhalb der gleichen Organisationseinheit der Verwaltung, also beispielsweise innerhalb des gleichen Bundesamtes. Eine nachträgliche Zweckentfremdung von Daten, die eigens zu statistischen Zwecken erhoben wurden, ist auf Grund von Artikel 14 BStatG untersagt.²¹⁷ Der Begriff des *statistischen Zwecks* umfasst die Verwendung der Daten bzw. Information zur Erzielung von nicht personenbezogenen Ergebnissen (Auswertungen) für repräsentative Aussagen sowie als Grundlage und Hilfsmittel zur Wiederholung der Erhebung oder zur Vorbereitung anderer statistischer Erhebungen.²¹⁸ Das Statistikgeheimnis schliesst somit eine Verwendung oder Bekanntgabe für Verwaltungs-, Kontroll- oder Aufsichtshandlungen sowie für fiskalische Interessen aus.²¹⁹ Keine Zweckentfremdung liegt demgegenüber vor, wenn die aus statistischen Erhebungen stammenden Daten einer statistischen Weiterverwendung in anderen Bereichen zugeführt werden (also beispielsweise für Fachstatistiken).²²⁰ Das wesentliche Kriterium zur Beurteilung, ob bei der Weiterverwendung von statistischen Daten die Zweckbindung gilt, ist der personenbezogene Verwendungszweck.²²¹ Wenn (Roh-)Daten, die zu Statistikzwecken erhoben wurden, für eine Verwendung weitergegeben werden, die im Endergebnis der Öffentlichkeit in einer anonymisierten oder aggregierten Form zugänglich gemacht

Statistikgeheimnis

²¹¹ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 399.

²¹² Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 398 f.

²¹³ Vgl. Jöhri, Handkommentar DSG, Artikel 22, N. 5; Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 398.

²¹⁴ Vgl. vorstehend Ziffer 5.1.2.

²¹⁵ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 426. In diesem Sinne dient das Statistikgeheimnis nicht ausschliesslich dem Personendatenschutz, sondern will – im öffentlichen Interesse – auch gewährleisten, dass die Befragten ehrlich und wahrheitsgetreu Auskunft erteilen. Das Statistikgeheimnis erfüllt somit im Bereich der Statistik eine ähnliche Funktion wie Zeugenschutzvorschriften in neueren Strafprozessordnungen. Die spezialgesetzliche Regelung von Artikel 14 BStatG geht im Grunde genommen nur hinsichtlich dieses Aspekts über die Regelungen des DSG hinaus.

²¹⁶ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 426.

²¹⁷ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 426.

²¹⁸ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 399.

²¹⁹ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 399.

²²⁰ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 426.

²²¹ Dies ergibt sich aus Artikel 22 DSG, vgl. die Ausführungen zum Sinngehalt von Artikel 22 DSG bei Jöhri, Handkommentar DSG, Artikel 22, N. 1 und 2; Maurer-Lambrou/Kunz, BSK DSG, N. 2 zu Artikel 22.

wird, die keine Rückschlüsse auf die Personen mehr zulässt²²², bei denen die Daten erhoben wurden, liegt mithin keine Zweckentfremdung vor.

Das BStatG unterstreicht als zweites Prinzip den Grundsatz der *Verhältnismässigkeit* im Sinne der Schonung der Betroffenen vor Erhebungen.²²³ Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist hier dahingehend zu verstehen, «dass die Beschaffung der Daten mit möglichst wenig Eingriffen in die Rechte der Betroffenen und mit möglichst wenig Aufwand für die Betroffenen verbunden sein soll»²²⁴. Artikel 4 BStatG hält deshalb fest, dass die Bundesverwaltung für das Erstellen von Statistiken in erster Linie diejenigen Daten heranzuziehen hat, die sie aus ihren laufenden Verwaltungstätigkeiten (Vollzug, Aufsicht, etc.) nach Massgabe anderer gesetzlicher Vorschriften erhält (sei es auf der Grundlage von Auskunft- und Mitteilungspflichten, sei es durch Erhebungen oder Kontrollen).²²⁵ Das BStatG fördert deshalb die möglichst weit gehende Verwendung solcher Daten für statistische Zwecke.²²⁶ Durch die zusätzliche Verwendung solcher Daten werden auf Grund von Artikel 4 BStatG weder die Rechte der Betroffenen verletzt, noch entsteht diesen ein Aufwand. Das Statistikgeheimnis wirkt somit nur in eine Richtung: Daten, die für Verwaltungszwecke erhoben wurden, können auch gleichzeitig oder nachträglich für statistische Zwecke verwendet werden; umgekehrt ist jedoch die Verwendung von Daten, die nur für statistische Zwecke erhoben wurden, verboten.²²⁷

Verwendung vorhandener Daten

Artikel 18 Absätze 1 und 2 BStatG enthält eine Pflicht zur Veröffentlichung von statistischen Informationen, dies auch im Sinne von aktiver Information. Artikel 18 Absatz 3 BStatG schreibt – im Sinne des Datenschutzes – vor, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse nicht derart feingliedrig erfolgen darf, dass Rückschlüsse auf Personen möglich sind, welche die betroffenen Personen nicht selber bereits öffentlich zugänglich gemacht haben.

Im Bereich der *Umweltinformation* ist es somit völlig unproblematisch, wenn Informationen über den Umweltschutz oder die Umweltbelastung, welche zu Verwaltungszwecken oder mit unspezifischer Zwecksetzung erhoben wurden, für statistische Zwecke mit verwendet werden und zur Veröffentlichung in Statistiken führen. In diesem Sinne darf insbesondere das BAFU ohne Bedenken das BFS mit umweltrelevanten Personendaten beliefern.

²²² In diesem Sinne auch Jöhri, Handkommentar DSG, Artikel 22, N. 16.

²²³ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 410.

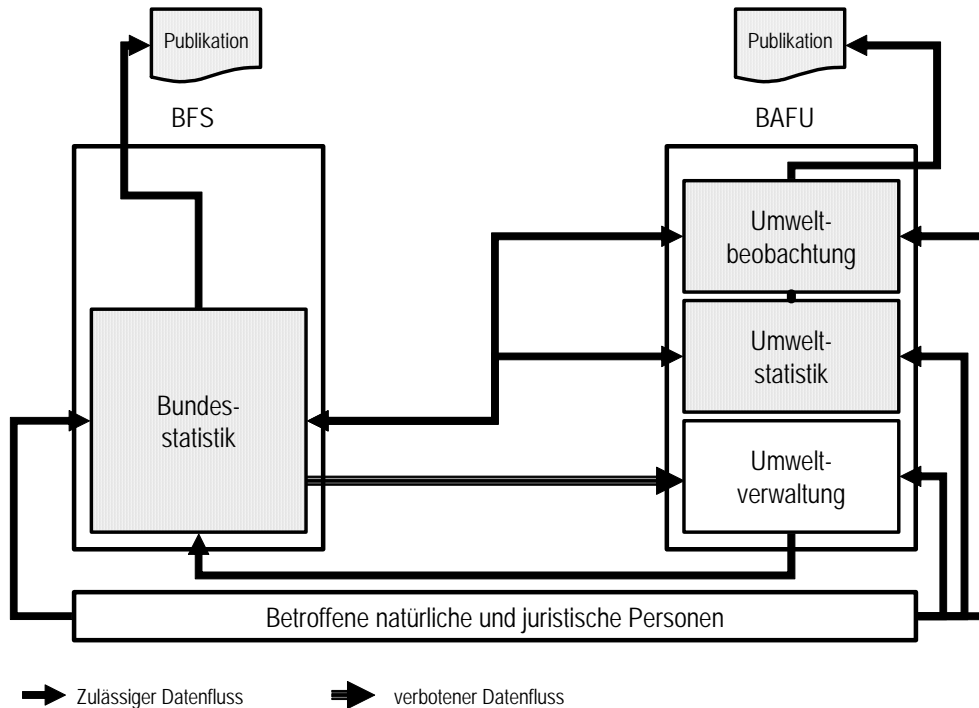
²²⁴ Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 394.

²²⁵ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 394.

²²⁶ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 395.

²²⁷ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 426.

Abb. 5 > Zulässiger Datenfluss Statistik/Umweltinformation



© 2009 Daniel Kettiger

Eine datenschutzrechtliche Problemzone stellen die in Ziffer 3.6 erwähnten statistischen Direkterhebungen dar, welche ausdrücklich gestützt auf die Statistikerhebungsverordnung erfolgen und damit vom Verwendungszweck her klar statistische Daten darstellen. Artikel 14 verbietet klar und eindeutig, diese Daten zu Verwaltungszwecken in die Umweltverwaltung einzuspeisen. Die Funktion der Umweltbeobachtung ist nun hier aber von der Funktion der Umweltverwaltung zu unterscheiden. Der Zweck der Umweltbeobachtung geht in eine ähnliche Richtung wie jener der Statistik, es geht auch hier um die Erstellung «von nicht personenbezogenen Ergebnissen (Auswertungen) für repräsentative Aussagen»²²⁸, die als Entscheidungsgrundlage für Behörden und Private dienen. Die Information über die Umwelt gehört nach dem Willen des Gesetzgebers auch zu den Anwendungsgebieten der Bundestatistik.²²⁹ Damit stellt die Verwendung statistischer Daten für den Zweck der Umweltbeobachtung keine Verletzung des Statistikgeheimnisses dar, wenn sie ausschliesslich in einer anonymisierten oder aggregierten Form öffentlich zugänglich gemacht wird, die keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Personen ermöglicht.

Direkterhebungen

²²⁸ Dies die Definition des statistischen Zwecks, vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 398 f.

²²⁹ «In offenen, demokratischen Industriegesellschaften ist die amtliche Statistik ein wesentlicher Teil der Information über Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt» (Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 375).

5.4.3 **Bearbeitung durch die Kantone und Gemeinden**

Artikel 17 BStatG weitet die besonderen datenschutzrechtlichen Vorschriften für die Statistik (insbesondere das Statistikgeheimnis) auf die Datenerhebung und Datenbearbeitung durch die Kantone und Gemeinden im Rahmen der Bundesstatistiken aus, sofern das kantonale Recht nicht entsprechende gleichwertige Vorschriften kennt.²³⁰

²³⁰ Vgl. Botschaft BStatG, BBl 1992 I 373, S. 429 f.

6 > Einschränkungen zum Schutz ökonomischer Interessen

6.1 Privatrechtlicher Schutz

6.1.1 Kein sachenrechtlicher Schutz

Nach schweizerischem Recht lassen sich an Sachen dingliche (d. h. absolut wirkende) Rechte begründen, insbesondere in der Form von Eigentum (Art. 641 ZGB) und Besitz (Art. 919 ZGB). *Sachen*, an denen dingliche Rechte begründet werden können, sind nach schweizerischer Rechtsauffassung körperlich greifbare Gegenstände, welche der menschlichen Herrschaft unterwerfbar sind²³¹. Das schweizerische Recht geht zwar von einem dynamischen Sachenbegriff aus, was bedeutet, dass die Qualifikation eines Gegenstandes als Sache nicht nur von dessen physikalischen Eigenschaften, sondern auch von der wirtschaftlichen Funktion und der Verkehrsanschauung abhängt, dennoch bleibt der Sachenbegriff auf (dreidimensionale) Objekte beschränkt, welche in sich bestehen und räumlich abgegrenzt sind.²³² Weiter wird verlangt, dass Sachen sich durch Ausscheiden oder bestimmte Nutzungsweisen individuell beherrschen lassen (Art. 713 ZGB). Daten, insbesondere Geodaten, erfüllen mangels Beherrschbarkeit grundsätzlich die erwähnten sachenrechtlichen Voraussetzungen nicht²³³. Daten als Naturkräfte zu betrachten, die ebenfalls Gegenstand des Fahrniseigentums sein können (Art. 713 ZGB), ist weder sachgerecht noch sinnvoll²³⁴.

Daten sind keine Sache

Daten können in der Form von Zeichen auf Datenträgern festgehalten (gespeichert) und allenfalls reproduziert werden. Wenn sie eine enge Beziehung zum Datenträger aufweisen, werden Daten zwar eigentumsfähig²³⁵; der Rechtsinhaber hat am Zeichenträger ein dingliches Recht. Dies bedeutet aber nicht, dass er auch über die auf dem Zeichenträger gespeicherten Daten beliebig verfügen darf. Bei den in den Daten enthaltenen Informationen geht es nämlich um Sinngehalte, die nicht in einer direkten Beziehung zum Zeichenträger stehen, auf welchem sie körperlich festgehalten sind²³⁶. Zudem widerspricht die Reproduzierbarkeit von Informationen – dies insbesondere in der räumlich und zeitlich kaum mehr eingrenzbaeren elektronischen Form – dem eigen-

²³¹ Vgl. Rey, N 66; Weber 2000, S. 24; Hess-Odoni, Rz 7.

²³² Vgl. Weber, Regelungsrahmen, S. 24; flüssige oder gasförmige Elemente können nur eine Sache sein, wenn sie sich in entsprechenden Behältnissen (Flasche, Druckgasflasche, etc.) befinden.

²³³ Vgl. auch Hess-Odoni, Rz 8 f.; Huser, S. 68 ff.; Kettiger 2005, Geoinformationsgesetz, Rz. 22.

²³⁴ Eingehender dazu Hess-Odoni, Rz 10, 29 ff.

²³⁵ Dazu Weber, Regelungsrahmen, S. 25; Huser, S. 70.

²³⁶ Vgl. Druey Jean Nicolas, S. 95 f.; in diesem Sinne auch Kübler, S. 100.

tumsrechtlichen Ausschliesslichkeitsprinzip²³⁷. Schliesslich fehlt im Falle einer elektronischen Übermittlung wiederum die Körperlichkeit der Daten²³⁸.

Insgesamt versagt somit die sachenrechtliche Konzeption bei Daten.²³⁹ *An Daten kann weder Eigentum noch Besitz begründet werden.* Dasselbe gilt in der Folge für Information. Damit aber gibt es grundsätzlich *keinen sachenrechtlichen Schutz von Information.*

6.1.2 Urheberrecht (Immaterialgüterrecht)

Nach einem weltweit geltenden Grundsatz geniessen nur einzelne, besondere Typen von Immaterialgütern Rechtsschutz.²⁴⁰ Im Zusammenhang mit Umweltdaten bzw. Umweltinformation kann deshalb aus sachlogischen Gründen die Untersuchung im Folgenden auf den Urheberrechtsschutz beschränkt werden.

Das Urheberrechtsgesetz (URG) schützt insbesondere die Urheber von Werken (Art. 1 Abs. 1 Bst. a URG). Als Werk gelten *geistige Schöpfungen im Bereich der Literatur, Kunst und Wissenschaft, die einen individuellen Charakter haben.*²⁴¹ Der Urheberrechtsschutz erfordert (kumulativ) drei Voraussetzungen:

- > Es muss ein Werk vorliegen. Artikel 2 Absatz 2 URG enthält eine nicht abschliessende²⁴² Aufzählung möglicher Arten von Werken.²⁴³ Als Werk gelten insbesondere literarische und wissenschaftliche Texte, Fotografien, Zeichnungen, Pläne, Karten, andere Visualisationen (z. B. Darstellungsmodelle an Bildschirmen) und Computerprogramme. Werk
- > Das Werk muss eine geistige Schöpfung darstellen, die in einer konkreten Umsetzung wahrnehmbar gemacht wird²⁴⁴ bzw. einen konkreten Ausdruck erhält. Blosser Gedanken und Ideen als solche sind nicht schutzfähig.²⁴⁵ Dies betrifft insbesondere Theorien, Thesen, Lösungen, Verfahren und Methoden.²⁴⁶ Ebenfalls nicht schutzfähig sind blosser Tatsachen und Informationen.²⁴⁷ Nicht schutzfähig ist insbesondere alles, was bloss gefunden («objets trouvés») bzw. technisch erhoben wird.²⁴⁸ *Rohe Messdaten stellen keine geistige Schöpfung dar und sind damit nicht schützbar;* dies gilt insbesondere auch für die Grundlagendaten der Landesvermessung und der amt-

Geistige Schöpfung

²³⁷ Vgl. Weber 1999, Information, S. 37 f.

²³⁸ Vgl. Weber 1999, Information, S. 8 f.

²³⁹ In diesem Sinne als Folge der Dematerialisierung von Information in einem weiten, internationalen Kontext auch von Klink/Prins, S. 9 und 10 f.

²⁴⁰ Vgl. Druey, S. 100 f.

²⁴¹ Vgl. von Büren/Marbach, Rz. 204.

²⁴² Vgl. von Büren/Marbach, Rz. 216.

²⁴³ Ausführlich von Büren/Marbach, Rz. 216 ff.

²⁴⁴ Vgl. von Büren/Marbach, Rz. 207.

²⁴⁵ Vgl. Weber 2005, S. 316 f.; von Büren/Marbach, Rz. 215; Cherpillod, SHK URG, N. 38 f. zu Artikel 2 URG.

²⁴⁶ Vgl. Cherpillod, SHK URG, N. 44 zu Artikel 2 URG.

²⁴⁷ Vgl. Cherpillod, SHK URG, N. 44 zu Artikel 2 URG.

²⁴⁸ In diesem Sinne auch von Büren/Marbach, Rz. 205.

lichen Vermessung²⁴⁹. Ebenfalls keine geistige Schöpfung stellt die unveränderte Übernahme und Wiedergabe von Radarbildern bzw. Radardaten dar.²⁵⁰

- > Um geschützt zu sein, muss das Werk einen individuellen Charakter aufweisen, d. h., es muss sich von anderen Werken ausreichend unterscheiden. Der erforderliche Grad an Originalität und Individualität ist bei Sprachwerken sehr hoch und fehlt in der Regel bei standardisierten Texten, Werbetexten, Preislisten, Katalogen, einfachen Formularverträgen, Gebrauchsanweisungen, einfachen Nachrichten, Wetterprognosen, Fahrplänen sowie Telefon- und Adressbüchern.²⁵¹ Bei wissenschaftlichen Werken kann allenfalls der urheberrechtliche Schutz auf der Individualität der inneren Form (Merkmale der Planung, Auswahl, Sichtung, Anordnung und Gliederung) beruhen.²⁵² Bei Karten ist die Abgrenzung zwischen allgemeiner Darstellung und origineller Leistung schwierig. Die Darstellung darf sich nicht in der blossen Wiedergabe geografischer bzw. georeferenzierter Gegebenheiten erschöpfen, sondern muss dem bearbeitenden Kartografen eine gewisse gestalterische Freiheit in ästhetischer und künstlerischer Hinsicht lassen.²⁵³ Erheblich bearbeitete Kartendaten – z. B. in Form von stark abstrahierenden, symbolhaften Computergrafiken – können dem Urheberrechtsschutz zugänglich sein.²⁵⁴

Individualität

Umweltdaten und Umweltinformation sowie deren Darstellungsformen können zwar durchaus Werke im Sinne des URG sein, der Urheberrechtsschutz wird aber in aller Regel am Fehlen einer geistigen Schöpfung oder an der fehlenden Individualität scheitern. Dies ergibt sich einerseits aus der Tatsache, dass teilweise technische Messdaten und weitere technische Informationen in roher Form (Pixel- und Vektordaten, meteorologische Messwerte, Frequenzangaben, Radardaten und Bilder, etc.) abgegeben werden. Andererseits bestehen hinsichtlich der Umweltinformationen schon heute zahlreiche nationale und internationale Vorschriften und Normen, welche eine individualisierte, originelle Mitteilungsförmigkeit weitgehend ausschliessen. Hingegen können die als Kartenbasis dienenden Landeskarten im konkreten Einzelfall urheberrechtlich geschützt sein.

Artikel 5 URG schliesst eine ganze Reihe von Werkarten vom Urheberrechtsschutz aus. *Ausgeschlossen ist der Schutz* insbesondere für verschiedene Arten von Hoheitsakten, amtlichen Publikationen und Informationen, beispielsweise für rechtsetzende Erlasse (Gesetze, Verordnungen, völkerrechtliche Verträge und andere amtliche Erlasse, vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a URG) sowie für Entscheidungen, Protokolle und Berichte von Behörden und öffentlichen Verwaltungen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c URG). Umweltin-

Artikel 5 URG

²⁴⁹ Vgl. Weber, Regelungsrahmen, S. 33; BGE 103 Ib 324, E. 3, S. 327; offener Nutzer, S. 79 f.; auch nach deutschem Recht sind rohe topografische Informationen nicht schützbar, vgl. Geiger, Abs. 27.

²⁵⁰ Bundesgerichtsurteil 2A.251/2005 vom 29. November 2005, E. 6.

²⁵¹ Vgl. von Büren/Marbach, Rz. 221.

²⁵² Vgl. von Büren/Marbach, Rz. 232.; gerade bei Werken mit wissenschaftlichem oder technischem Inhalt ist dieses Kriterium, d. h. die Unterscheidung zwischen urheberrechtlich geschützter Form und nicht geschützter Idee von Relevanz, vgl. Cherpillod, SHK zum URG, N. 39 zu Artikel 2 URG.

²⁵³ Vgl. BGE 103 Ib 324, E. 3, S. 327 f.; in concreto Individualität für Felsdarstellungen in der Landeskarte 1:50'000 bejaht; vgl. zum Thema auch Weber, Regelungsrahmen, S. 33 f. und Geiger, Abs. 27; Cherpillod, SHK URG, N. 53 zu Artikel 2 URG führt diesbezüglich Folgendes aus: «Grafische Werke mit wissenschaftlichem oder technischem Inhalt können geschützt sein, wenn es sich um stilisierte Bilder (oder Modelle) handelt, in welchen der Urheber eine persönliche Darstellung verwirklichen konnte, hingegen nicht, wenn es sich um die Reproduktion des beschriebenen Inhalts handelt.»

²⁵⁴ Vgl. Weber, Regelungsrahmen, S. 46.; ausführlich Cherpillod, SHK URG, N. 54 zu Artikel 2 URG.

formationen sind durch das Landesrecht und das Völkervertragsrecht vorgeschrieben und Teil einer hoheitlichen Aufgabe. Die zuständigen schweizerischen Behörden sind verpflichtet, diese zur Verfügung zu stellen (oder durch Dritte zur Verfügung stellen zu lassen). Nach der hier vertretenen Auffassung haben die meisten Umweltinformationen (gerade auch im Bereich der Umweltbeobachtung, und dort das PRTR) deshalb den Charakter eines amtlichen Berichtes (Art. 5 Abs. 1 Bst. c URG), sofern sie nicht sogar allgemein anweisenden oder rechtsetzenden Charakter haben (Art. 5 Abs. 1 Bst. a URG).

Es kann somit als Regel festgehalten werden, dass Umweltdaten und Umweltinformation als solche keinen Urheberrechtsschutz geniessen. In Ausnahmefällen kann die Darstellungsform von Umweltinformation ihrer Originalität wegen unter das Urheberrecht fallen, meist ist in diesen Fällen dann aber ein Ausschluss nach Artikel 5 URG gegeben.

6.1.3 Privatrechtlicher Leistungsschutz

Das Lauterkeitsrecht und damit das UWG bezwecken, den *lauteren und unverfälschten Wettbewerb* im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten (Art. 1 UWG). Die Aktivlegitimation aus dem Lauterkeitsschutz und damit der Schutz an sich soll nach überwiegender Lehre und Rechtsprechung auf Marktteilnehmer beschränkt bleiben; es besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit, denjenigen, die nicht am Austauschprozess beteiligt sind, eigene Ansprüche aus dem UWG zu gewähren.²⁵⁵ Dies ergibt sich auch bereits aus der Generalklausel in Artikel 2 UWG, welche die widerrechtliche Unlauterkeit von der Möglichkeit der Beeinflussung von Marktverhältnissen abhängig macht. Das UWG gilt grundsätzlich auch für Behörden und für die öffentliche Verwaltung.²⁵⁶ Lauterkeitsrechtlich werden diese allerdings nur dann auch berechtigt (und nicht nur verpflichtet), wenn sie nicht bloss hoheitlich handeln, sondern sich – nach privatwirtschaftlichen Kriterien – am wirtschaftlichen Wettbewerb beteiligen.²⁵⁷ Nach der herrschenden Rechtspraxis ist insbesondere die Publikation amtlicher Mitteilungen, zu welchen der Staat verpflichtet ist, eine hoheitliche Aufgabe. Solange die öffentliche Verwaltung lediglich diese Publikations- oder Informationsaufgabe wahrnimmt, nimmt der Staat nicht am wirtschaftlichen Wettbewerb teil, unabhängig davon, ob er diese Aufgabe mit eigenen Mitteln wahrnimmt oder an Dritte überträgt und unabhängig von der Rechtsform des Trägers des Publikationsorgans.²⁵⁸ Da die Gewährleistung von Umweltinformationen grundsätzlich zum hoheitlichen, staatlichen Handeln gehört, fällt der Lauterkeitsschutz für Umweltinformationen wohl zum vornherein weitestgehend weg.

Lauterkeitsrecht

Mit Artikel 7 der EU-Datenbankrichtlinie wurde ein *Schutzrecht sui generis* zu Gunsten der Hersteller von *Datenbanken* eingeführt²⁵⁹ und mittlerweile in allen EU-Staaten

EU-Datenbankrichtlinie

²⁵⁵ Vgl. Baudenbacher/Glöckner, N. 305 zu Art. 9 UWG.

²⁵⁶ Vgl. Baudenbacher, N. 5 vor Artikel 2 UWG.

²⁵⁷ Vgl. Baudenbacher, N. 6 vor Artikel 2 UWG; von Büren/Marbach, Rz. 951.

²⁵⁸ Vgl. Baudenbacher, N. 6 vor Artikel 2 UWG.

²⁵⁹ Vgl. Weber 1999, Datenbankrecht, S. 69 ff.; ausführlich Kübler, S. 134 ff.

umgesetzt. Das neue Recht bewegt sich von seiner Rechtsnatur her zwischen Immaterialgüterrecht und Wettbewerbsrecht.²⁶⁰ Geschützt wird die *Investition* für den Aufbau der Datenbank; mithin ist eine «in qualitativer oder quantitativer Hinsicht wesentliche Investition» auch Voraussetzung für den Schutz.²⁶¹ Das Schutzrecht *sui generis* enthält im Wesentlichen das Recht des Datenbankherstellers und seines Rechtsnachfolgers, die Entnahme und Weiterverwendung der gesamten Datenbank bzw. eines qualitativ oder quantitativ wesentlichen Teils der Datenbank zu untersagen; nicht geschützt ist die Entnahme bloss unwesentlicher Teile, ausser diese erfolge wiederholt und in der Absicht einer insgesamt wesentlichen Entnahme.²⁶²

Der *Sui-generis*-Schutz von Datenbanken hat sich – auf Grund der deutschen Rechtsprechung – vor allem auch für den Schutz von Geodaten als relevant erwiesen. Nach Auffassung des Landgerichts München I²⁶³ ist ein einzelnes Blatt der topographischen Karte 1:25 000 (TK 25) des Bayerischen Landesvermessungsamtes eine analoge Datenbank und damit durch den Datenbankschutz erfasst. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass das Schutzrecht *sui generis* grundsätzlich Geodatenbanken in einem weiten Ausmass umfasst.

Zurzeit zeichnet sich nicht ab, dass die Schweiz ein ähnliches Schutzrecht *sui generis* schaffen wird.²⁶⁴ Die in der Schweiz heute bestehende «Schutzlücke» hinsichtlich des Datenbankschutzes könnte gerade im Bereich von Umweltdatenbanken (PRTR) von Bedeutung sein.

Auch der privatrechtliche Leistungsschutz versagt bei den Umweltinformationen.

6.1.4 Rechte Privater an Umweltinformation?

In der Prozesskette zur Erhebung, Nachführung, Verwaltung und Veröffentlichung von Umweltinformation sind auch Private eingebunden. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch *private Rechte einer Veröffentlichung* entgegenstehen könnten.

Wenn der Staat Umweltdaten bzw. Umweltinformation *auf der Grundlage von gesetzlichen Verpflichtungen* erheben kann oder eine aktive Meldepflicht der Privaten besteht, stellt sich diese Frage zum vornherein nicht, weil die entsprechenden Regelungen im Bundesrecht eine genügende rechtliche Grundlage für den Eingriff in private Rechte darstellen, soweit solche überhaupt bestehen.

Meldepflicht

Die Frage stellt sich mithin nur dort, wo der Staat Leistungseinkauf betreibt und Umweltinformationen *durch private Dritte im Auftragsverhältnis* erheben, nachführen oder verwalten lässt. Vorerst ist in diesem Fall einmal davon auszugehen, dass die zuständi-

Leistungseinkauf

²⁶⁰ Vgl. Kübler, S. 134.

²⁶¹ Vgl. Kübler, S. 140.

²⁶² Zum Ganzen ausführlich Kübler, S. 161 ff.

²⁶³ Urteil vom 09.11.2005 (Az. 21 O 7402/02), auszugsweise abgedruckt in Kartographische Nachrichten (KN) 2/2006, S. 66 ff.; vgl. zum Thema auch Hertin.

²⁶⁴ Vgl. Weber 1999, Datenbankrecht, S. 78 ff.

ge Stelle der Bundesverwaltung ihre Rechte an den Daten – soweit bestehend – vertraglich in genügendem Masse gesichert hat. Zumindest bei Verträgen, bei denen die AGB²⁶⁵ des Bundes für Dienstleistungsaufträge zur Anwendung gelangen, ist dies der Fall. Weiter muss auch hier darauf hingewiesen werden, dass im Bereich der Umweltinformation zumindest der Urheberrechtsschutz kaum zur Anwendung gelangen kann.²⁶⁶ Auch für Private fehlt ein Datenbankschutz *sui generis*. Mithin könnten sich ausnahmsweise in besonderen Einzelfällen Fragen des Lauterkeitsrechts stellen. Diese können im vorliegenden Kontext aber vernachlässigt werden.

6.1.5 Fazit

Zusammenfassend kann man festhalten, dass für behördliche Umweltinformationen in der Schweiz sowie für die Daten, welche den Informationen zugrunde liegen, kein privatrechtlicher Rechtsschutz besteht. Aus privatrechtlicher Sicht sind diese Informationen und Daten frei, d. h. frei zugänglich und frei nutzbar.

Kein privatrechtlicher
Rechtsschutz

Diese freie Nutzbarkeit gilt aus privatrechtlicher Sicht *auch unter öffentlichen Körperschaften*. Wo die Kantone die Datenherrschaft über Umweltdaten bzw. Umweltinformationen haben, können sie dem Bund nicht bessere eigene Rechte entgegenhalten und die Nutzung und Weitergabe (z. B. an internationale Organisationen) durch den Bund mit privatrechtlichen Instrumenten unterbinden. Dies gilt selbst dann, wenn die Kantone diese Daten nicht gestützt auf bundesrechtliche Verpflichtungen, sondern auf der Grundlage ihres eigenen kantonalen Rechts erhoben haben.

Für die Bundesverwaltung bedeutet dies letztlich, dass der *Veröffentlichung von Umweltinformation keine privatrechtlichen Schranken* entgegenstehen.²⁶⁷

6.2 Öffentlich-rechtlicher Schutz

Der Bund und die Kantone können den Zugang zu und die Nutzung von Umweltinformation grundsätzlich über den Schutz des staatlichen Handelns und den Personendatenschutz hinaus auch zum Schutz von finanziellen Interessen regeln. Diese Regelung kann die Voraussetzungen und Modalitäten des Zugangs, die Nutzung und die Entgeltlichkeit der Nutzung umfassen.

Die Regelung der *Voraussetzungen und der Modalitäten des Zugangs* ist ausschliesslich hinsichtlich der passiven, nicht aber hinsichtlich der hier im Vordergrund stehenden aktiven Umweltinformation von Interesse. Wie bereits aufgezeigt wurde, wird der

²⁶⁵ Vgl. Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes für Dienstleistungsaufträge, Ziffer 5.

²⁶⁶ Vgl. vorstehend Ziffer 6.1.2.

²⁶⁷ Diese Aussage ist auf dem Hintergrund zu verstehen, dass der Datenschutz bei staatlichem Handeln und die Staatshaftung im öffentlichen Recht geregelt sind.

Zugang zu Umweltinformationen im Umweltrecht durch das Öffentlichkeitsgesetz sowie durch das Geoinformationsrecht geregelt.²⁶⁸

Eine öffentlich-rechtliche *Regelung der zulässigen Nutzung von Umweltinformation* ist unabhängig von der Frage des Zugangs zu betrachten und ist deshalb auch im Hinblick auf die aktive Veröffentlichung von Umweltinformation von Interesse. Dort wo öffentlich-rechtliche Nutzungsbeschränkungen bestehen, bedeutet die Tatsache, dass eine Behörde Daten oder Informationen der Öffentlichkeit aktiv zur Verfügung stellt, nicht gleichzeitig auch, dass diese beliebig genutzt werden dürfen. Das Umweltrecht und das Öffentlichkeitsgesetz enthalten grundsätzlich keine Nutzungsbeschränkungen. Wer Zugang zu Umweltinformation erhält, darf diese aus öffentlich-rechtlicher Sicht frei nutzen. Einen öffentlich-rechtlichen Leistungsschutz kennen nur das Geoinformationsrecht (Art. 12 GeoIG i.V.m. Art. 25 ff. GeoIV)²⁶⁹ und das Meteorologierecht. Die Nutzungseinschränkungen zeigen sich beispielsweise auch dahingehend, dass bei der Weiterverwendung von Geobasisdaten des Bundesrechts (Art. 30 GeoIV) und von meteorologischen Informationen (Art. 6 MetV) ein Hinweis auf die Quelle (i.d.R. ein Bundesamt) angebracht werden muss.

Letztlich kann der Staat für den Zugang zu und die Nutzung von Umweltinformation auch *Gebühren* erheben. Dies bedarf einer genügenden Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, insbesondere was die Gebührenerhebung für die Nutzung betrifft. Eigentliche Nutzungsgebühren kennen nur das Geoinformationsrecht (Art. 15 GeoIG) und das Meteorologierecht (Art. 3 Abs. 3 MetG).

Nutzungsgebühren

Ein eigentlicher öffentlich-rechtlicher Leistungsschutz besteht somit für den Bund nur für Umweltinformationen, die in den Geltungsbereich des Geoinformationsrechts oder des Meteorologierechts fallen.

6.3 Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis

Verschiedene bundesrechtliche Vorschriften über die Information machen einen ausdrücklichen Vorbehalt zu Gunsten des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses. Ein derartiger Vorbehalt findet sich insbesondere in Artikel 47 Absatz 2, letzter Satz USG. Das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis ist auch strafrechtlich geschützt (Art. 162 StGB).

Das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis muss rechtsdogmatisch *klar vom Personendatenschutz getrennt* werden. Zweck des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses ist nicht der Schutz der informationellen Selbstbestimmung, sondern der *Schutz von wirtschaftlichen Interessen*. Artikel 162 StGB gehört denn auch im Zweiten Buch des StGB zum Zweiten Titel «Strafbare Handlungen gegen das Vermögen». Der Schutz des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses lässt sich zudem kaum einem Rechtsbereich zuweisen. Er findet sich im Privatrecht (z.B. als Teilgehalt der Sorgfalts- und

²⁶⁸ Das Datenschutzrecht, das andere Funktionen erfüllt, wird hier bewusst nicht erwähnt.

²⁶⁹ Vgl. Kettiger 2008, Geoinformationsrecht, Rz. 53 ff.

Treuepflicht des Einzelarbeitsvertragsrechts, Art. 321a Abs. 4 OR, oder als Teil des Lauterkeitsschutzes in Art. 6 UWG), im Strafrecht (Art. 162 StGB) und im Verwaltungsrecht (z. B. im erwähnten Art. 47 Abs. 2 USG).

Fabrikationsgeheimnisse sind alle einen Fabrikationsvorgang betreffenden und weder offenkundigen noch allgemein zugänglichen Tatsachen, an deren Geheimhaltung die den Vorgang beherrschende natürliche oder juristische Person ein berechtigtes Interesse hat.²⁷⁰ Das Fabrikationsgeheimnis kann sich auf den Herstellungsvorgang oder auf die Produktezusammensetzung beziehen.²⁷¹ *Geschäftsgeheimnisse* sind Daten, die den kaufmännischen oder betriebswirtschaftlichen Bereich eines Geschäfts betreffen, zum Beispiel die Betriebsorganisation, die Einkaufs- und Bezugsquellen, die Preiskalkulation oder die Lohnlisten.²⁷²

Umweltinformationen i.e.S. fallen nicht leichthin unter den Schutz des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses. Insbesondere unter das Fabrikationsgeheimnis dürften Umweltinformationen kaum je fallen.²⁷³ Was alles vom Geschäftsgeheimnis umfasst wird, ist weniger einfach zu ermitteln, weil der Begriff der betriebswirtschaftlichen Daten unterschiedlich weit oder eng ausgelegt werden kann. Somit bleibt nichts anderes übrig, als die für das Geschäftsgeheimnis bedeutsamen Tatsachen in Abwägung der entgegenstehenden Interessen – d.h. Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens einerseits und Interesse an einer Veröffentlichung aus Umweltschutzsicht bzw. aus der Sicht der betroffenen Bevölkerung andererseits – zu bestimmen.²⁷⁴ In der Rechtspraxis konkret entschieden wurde, dass Bodendaten aus einem belasteten Gebiet nicht unter das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis fallen.²⁷⁵ Nach herrschender Lehre kann auch die bloße Information, dass für einen bestimmten, gentechnisch veränderten Organismus eine Bewilligung beantragt oder erteilt worden sei, kein Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis darstellen.²⁷⁶

Das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis steht grundsätzlich der Veröffentlichung von Daten und Informationen im Umweltbereich strikte entgegen.²⁷⁷ Wenn allerdings eine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung in einem Fachgesetz des Bundes besteht, die keine oder nur eine spezifische ausdrückliche Einschränkung zu Gunsten des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses enthält, dann ist eine Bekanntgabe der Daten bzw. der Information im Rahmen dieser spezialgesetzlichen Regelung zulässig.²⁷⁸

²⁷⁰ Vgl. Stratenwerth/Wohlers, Handkommentar StGB, Rz. 3 zu Artikel 162.

²⁷¹ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 27.

²⁷² Vgl. Stratenwerth/Wohlers, Handkommentar StGB, Rz. 3 zu Artikel 162; Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 27.

²⁷³ In diesem Sinne Häner, Risikobereich, S. 454.

²⁷⁴ Vgl. Häner 1992, S. 53 f., mit Hinweisen.

²⁷⁵ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 27.

²⁷⁶ Vgl. Seiler, Kommentar zu Artikel 29c USG, N. 97.

²⁷⁷ Vgl. Seiler, Kommentar zu Artikel 29c USG, N. 97.

²⁷⁸ In diesem Sinne auch Seiler, Kommentar zu Artikel 29c USG, N. 97.

7 > Austausch zwischen Behörden bzw. Verwaltungsstellen

7.1 Grundsätzliches zum Datenaustausch zwischen Behörden bzw. Verwaltungsstellen

7.1.1 Austausch innerhalb der Bundesverwaltung

Artikel 14 RVOV enthält nicht nur die Verpflichtung der Amtsstellen der Bundesverwaltung zur Zusammenarbeit, sondern regelt auch den Daten- bzw. Informationsaustausch innerhalb der Bundesverwaltung. Demnach sind die Verwaltungseinheiten verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren (Art. 14 Abs. 1 RVOV) und müssen sich gegenseitig die Auskünfte erteilen, die für die gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Aus Artikel 14 RVOV ergibt sich somit für alle Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung einerseits die Pflicht, anderen Verwaltungseinheiten jene Informationen zu liefern, welche diese zur Erfüllung der Aufgaben benötigen, und andererseits das Recht, andere Verwaltungseinheiten aktiv zu informieren.

Artikel 14 RVOV

Vorbehalten bleiben für den Informationsaustausch in der Bundesverwaltung die Schranken des Schutzes der informationellen Selbstbestimmung, insbesondere das Zweckentfremdungsverbot des Datenschutzes und des Statistikgeheimnisses.²⁷⁹ Diesbezüglich enthält Artikel 44 Absatz 3 USG eine spezialgesetzliche Regelung, die dem Bundesrat eine Regelung dahingehend ermöglicht, dass Angaben über Stoffe und Organismen an die Umweltfachstellen weitergegeben werden können, auch wenn sie für andere Zwecke erhoben wurden.²⁸⁰ Betroffen sind insbesondere Daten, die auf der Grundlage der Gift-, Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Epidemien- und Tierseuchengesetzgebung erhoben wurden.²⁸¹ Mit Artikel 44 Absatz 3 USG wollte man primär eine genügende gesetzliche Grundlage zum Austausch von Personendaten schaffen.²⁸²

Datenaustausch

Der Austausch von Umweltinformation innerhalb der Bundesverwaltung erfolgt *grundsätzlich kostenlos*. Wenn die Leistungen des Datenaustausches (kumulativ) betragsmässig wesentlich sind, einem Leistungsbezüger der Bundesverwaltung klar zugeordnet und von diesem beeinflusst werden können und kommerziellen Charakter²⁸³ haben, dann kann allenfalls mit der Zustimmung der Eidgenössischen Finanzverwaltung zwischen den betroffenen Organisationseinheiten eine kreditwirksame

Kosten

²⁷⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 5.

²⁸⁰ Vgl. ausführlich Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 18 ff.

²⁸¹ Vgl. Übersicht bei Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 19a.

²⁸² Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 19b.

²⁸³ Dies ist so zu verstehen, dass die eine Organisationseinheit der Bundesverwaltung für die andere Leistungen erbringt, welche auch durch einen Privaten am Markt erbracht werden könnten.

Leistungsverrechnung vereinbart werden (Art. 41 Abs. 1 FHV). Eine Vergütung unter Organisationseinheiten der Bundesverwaltung in dem Sinne, dass Gebühren verlangt und in Rechnung gestellt werden, schliesst das Finanzhaushaltrecht des Bundes aus.²⁸⁴

7.1.2 Austausch zwischen den Kantonen und dem Bund

Gemäss Artikel 46 Absatz 1 BV setzen die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe der Bundesverfassung und der Gesetzgebung um. Diese Regelung verankert den *Vollzugsföderalismus* als Grundtypus des Vollzugs von Bundesrecht.²⁸⁵ Artikel 46 Absatz 1 BV ist dahingehend zu verstehen, dass die Umsetzungs- und Vollzugskompetenz bei den Kantonen vermutet wird.²⁸⁶ Der Umweltvollzug folgt dieser Zuständigkeitsordnung: Unter dem Vorbehalt der in Artikel 41 USG festgehaltenen Vollzugszuständigkeiten des Bundes sind gemäss Artikel 36 USG die Kantone für den Vollzug zuständig. Dem Bund obliegt die Aufsicht über den Vollzug durch die Kantone und durch die Bundesverwaltung (Art. 38 Abs. 1 USG). Er ist zudem für die Koordination der Vollzugsmassnahmen (Art. 38 Abs. 2 USG) und insbesondere die Koordination der Erhebungen über den Zustand der Umwelt (Art. 44 Abs. 2 USG) zuständig.

Artikel 46 Absatz 1 BV

Im Rahmen des Vollzugs des Bundesrechts erheben die Kantone Daten, die zur Durchführung des USG erforderlich sind. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone gemäss Artikel 44 USG zur Erhebung von Daten über die Umweltbelastung.²⁸⁷ Dieser Erhebungsauftrag ist in einem weiten Sinne zu verstehen und umfasst auch Erhebungen zur Abklärung des künftigen Rechtsetzungsbedarfs.²⁸⁸ Weiter führen die Kantone im Rahmen ihres allgemeinen Vollzugauftrags Kontrollen und Evaluationen durch, mit denen die Einhaltung des Gesetzes überprüft wird (Art. 44 Abs. 1 USG).²⁸⁹ Das Bundesrecht schreibt vereinzelt solche Kontrollen spezifisch vor und die Kantone haben teilweise in ihrem Recht ebenfalls solche Kontrollen hinsichtlich der Umsetzung des Bundesumweltrechts vorgesehen.²⁹⁰ Letztlich kann der Bundesrat die periodische Kontrolle von Anlagen vorschreiben.²⁹¹ Bei einer Gesamtbetrachtung muss davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich alle Umweltinformationen, insbesondere alle Daten über den Zustand der Umwelt, welche die Kantone (oder in ihrem Auftrag die Gemeinden bzw. Private) erheben, dem Vollzug des Umweltrechts des Bundes dienen und damit den nachfolgenden Modalitäten des Austausches unterliegen.

Artikel 44 Absatz 2 BV verpflichtet die Behörden des Bundes und der Kantone gegenseitig zur Amtshilfe im Sinne der gegenseitigen Unterstützung von Staatsorganen und Verwaltungseinheiten bei der gesetzlichen Aufgabenerfüllung durch Hilfeleistungen,

Amtshilfe

²⁸⁴ Dass ein Gemeinwesen sich selber Gebühren in Rechnung stellen kann, widerspricht auch der dogmatischen Grundkonstellation der Gebühren als Abgabe und damit als subordinationsrechtliches, fiskalisches Instrument. Die Entstehungsgeschichte von Artikel 46a RVOG aus dem Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt schliesst es ebenfalls aus, dass sich Organisationseinheiten der Bundesverwaltung gegenseitig Gebühren in Rechnung stellen dürfen.

²⁸⁵ Vgl. Kägi-Diener, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 46 BV, Rz. 7 ff.

²⁸⁶ Vgl. Kägi-Diener, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 46 BV, Rz. 14 ff.

²⁸⁷ Zusätzlich zu Artikel 44 USG bestehen eine ganze Reihe von konkreten Erhebungsaufträgen im Verordnungsrecht, vgl. die Auflistung bei Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 14–14h.

²⁸⁸ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 13a.

²⁸⁹ Dazu ausführlich Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 30 ff.

²⁹⁰ Vgl. Auflistung bei Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 31b.

²⁹¹ Für konkrete Beispiele siehe Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 6 und 9, sowie Kiener, Kommentar zu Artikel 51 USG, N. 11.

die nicht verfahrensrechtlich geregelt sind.²⁹² Zur Amtshilfe gehört insbesondere auch die *informationelle Amtshilfe*.²⁹³ Diese umfasst die gegenseitige Unterstützung durch Bekanntgabe von Sach- und Personendaten.²⁹⁴ Ein Teil der Lehre geht davon aus, dass es sich bei der informationellen Amtshilfe um einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz handelt.²⁹⁵ Wie für andere Bereiche des Vollzugsföderalismus findet die informationelle Amtshilfe auch auf den Umweltvollzug Anwendung.²⁹⁶ Sie umfasst «alle Informationen, die für den Vollzug erforderlich sind»²⁹⁷. Vollzug ist hier in einem weiten Sinn zu verstehen und umfasst insbesondere auch die Abklärungen zum Stand der Umwelt (Art. 44 USG) und die Erfüllung der Informationspflicht der Behörden (Art. 6 USG).²⁹⁸ Der Informationsaustausch zwischen dem Bund und den Kantonen ist im Übrigen eine zwingende Voraussetzung dafür, dass angesichts der dezentralen Vollzugsorganisation die Bundesgesetzgebung überhaupt wirksam vollzogen werden kann.²⁹⁹ Amtshilfe wird im Bereich des Umweltvollzugs in der Regel formlos geleistet.³⁰⁰ Die Leistung der Amtshilfe gehört von Verfassung wegen zu den Aufgaben jeder Behörde und Verwaltungsstelle und stellt somit eine gewöhnliche Vollzugsaufgabe bzw. *inhärente Teilaufgabe des Vollzugs* dar.³⁰¹ Zu den gesetzlichen Aufgaben des Bundes gehören auch alle völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Umweltinformation und zum Datenaustausch mit anderen Staaten oder mit internationalen Organisationen. Die Kosten der Amtshilfe trägt die zur Amtshilfe verpflichtete Behörde, soweit das Bundesrecht nicht ausdrücklich abweichende Regelungen enthält.³⁰² Wenn die zuständige Behörde oder Verwaltungsstelle die Amtshilfe verweigert, so muss in Anwendung von Artikel 44 Abs. 3 BV zuerst versucht werden, durch Verhandlung und Vermittlung eine Lösung herbeizuführen.³⁰³ Wenn dies nicht zum Erfolg führt, bleibt nur die Durchsetzung auf dem Weg der Klage gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b BGG.³⁰⁴

Die durch die Amtshilfe statuierte allgemeine Informationspflicht zwischen Behörden und Verwaltungsstellen ist allerdings nicht unbegrenzt.³⁰⁵ Bei der Bekanntgabe von *Personendaten* sind der Schutz der *informationellen Selbstbestimmung* (Art. 13 und 36 BV; DSGVO) sowie allenfalls weitere, *im Gesetz verankerte Schutzrechte* (z. B. Geschäftsgeheimnis) zu beachten.³⁰⁶ Diese stehen dem freien Informationsaustausch unter Behörden entgegen und schränken diesen ein. Die Amtshilfe steht mithin insbesondere unter dem *Vorbehalt des Datenschutzes* (einschliesslich seiner besonderen Ausprägungen, z. B. des Statistikgeheimnisses).

²⁹² Vgl. Knapp/Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 44 BV, Rz. 24.

²⁹³ Vgl. Knapp/Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 44 BV, Rz. 24; Wermelinger, S. 183.

²⁹⁴ Vgl. Knapp/Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 44 BV, Rz. 24; Wermelinger, S. 175.

²⁹⁵ Vgl. Wermelinger, S. 183, mit Hinweisen.

²⁹⁶ Vgl. Wiestner, S. 37 f.

²⁹⁷ Wiestner, S. 38.

²⁹⁸ Vgl. Wiestner, S. 35.

²⁹⁹ Epiney/Scheyli, S. 78, halten dazu Folgendes fest: «Voraussetzung der Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben ist es daher, dass zwischen den beiden Ebenen die relevanten Informationen ausgetauscht werden, insbesondere in Bezug auf bestehende und zu erwartende Umweltbelastungen.»

³⁰⁰ Vgl. Wiestner, S. 38.

³⁰¹ In diesem Sinne auch Wiestner, S. 38.

³⁰² Vgl. Wiestner, S. 38.

³⁰³ Vgl. Wiestner, S. 38.

³⁰⁴ Spühler/Dolge/Vock, Rz. 8 zu Artikel 120 BGG, nennen ausdrücklich die «Rechtshilfe», mithin fällt auch die Amtshilfe unter diese Regelung, unter die «alle Arten von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten» zu subsumieren sind.

³⁰⁵ Vgl. Wermelinger, S. 183.

³⁰⁶ Vgl. Wermelinger, S. 183.

In der Lehre wird gelegentlich auch die Auffassung vertreten, dem Bund stehe die informationelle Amtshilfe bereits auf Grund seiner Aufsicht über den Vollzug (Bundesaufsicht) gemäss Artikel 46 BV zu.³⁰⁷ Ob dies in allgemeiner Weise zutrifft, kann hier offen bleiben.

Die Gewährung von Amtshilfe durch die Kantone gegenüber dem Bund erfolgt *unentgeltlich*, sie stellt einen inhärenten Teil des Vollzugs der Bundesgesetzgebung dar.³⁰⁸

Unentgeltlichkeit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bund und die Kantone gemäss Artikel 44 Absatz 2 BV in umfassender Weise zum *unentgeltlichen Austausch von Umweltinformationen* (insbesondere Informationen der Umweltbeobachtung) verpflichtet sind, sofern und soweit die Zulässigkeit des Datenaustausches nicht durch Bestimmungen des Datenschutzes oder durch besondere gesetzliche Vorschriften (z. B. über das Amtsgeheimnis) eingeschränkt wird. Den besonderen Verpflichtungen zum Informationsaustausch im übrigen Bundesrecht kommt somit keine selbstständige Bedeutung zu. Sie präzisieren allenfalls die verfassungsrechtliche Verpflichtung oder schränken sie ein.

7.1.3 Austausch zwischen dem Bund und internationalen Organisationen

Massgeblich für die Frage, ob und in welchem Ausmass die Schweizerische Eidgenossenschaft zum Austausch von Umweltinformationen mit anderen Staaten und mit internationalen Organisationen verpflichtet ist, ist das Völkervertragsrecht selbst. Verschiedene bilaterale und multilaterale völkerrechtliche Verträge, welche die Schweiz unterzeichnet hat, enthalten solche Verpflichtungen zum Austausch von Umweltinformation.

Völkerrecht

So ist beispielsweise gemäss Artikel 1 und 3 des EUA-Vertrags die Schweiz Mitglied der EUA und nimmt an deren Aktivitäten sowie am europäischen Umweltbeobachtungsnetzwerk EIONET vollumfänglich teil. Bereits Artikel 8 des EUA-Vertrags verpflichtet die Schweiz, der EUA Umweltdaten in der gewünschten Form zur Verfügung zu stellen. Auch aus der für die Schweiz massgeblichen EUA-Verordnung³⁰⁹ der EU geht hervor, dass die Vertragsstaaten zum Austausch ihrer Umweltinformation mit der EUA verpflichtet sind.

Artikel 47 Absatz 4 USG schränkt die Datenbekanntgabe allerdings ein: Vertrauliche Informationen, die beim Umweltvollzug erhoben werden, dürfen an ausländische Behörden (und damit auch an internationale Organisationen) nur dann weitergegeben werden, wenn eine völkerrechtliche Vereinbarung oder ein Bundesgesetz dies ausdrücklich bestimmt. Diese Regelung erlaubt einerseits eine Durchbrechung des Amtsgeheimnisses und trägt andererseits den Anliegen des Datenschutzes Rechnung.³¹⁰

Artikel 47 Absatz 4 USG

³⁰⁷ Vgl. Knapp/Schweizer, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. zu Artikel 44 BV, Rz. 25.

³⁰⁸ Vgl. Wiestner, S. 38.

³⁰⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1210/90, ABl. L 120 vom 11.05.1990 (mit den Änderungen gemäss ABl. L 117 vom 05.05.1999 und ABl. L 245 vom 29.09.2003).

³¹⁰ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 38b.

Hinsichtlich des Datenschutzes kommt Artikel 47 Absatz 4 USG allerdings keine selbstständige Bedeutung zu, da auch beim Datenaustausch auf der Grundlage völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schutz der informationellen Selbstbestimmung gemäss Artikel 8 EMRK und gemäss Artikel 13 Absatz 2 BV ohnehin zu beachten ist.

Massgeblich für die Frage, ob der Austausch von Umweltinformation mit internationalen Organisationen entgeltlich ist, ist wiederum das Völkervertragsrecht. Sowohl der EUA-Vertrag wie der Eurostat-Vertrag kennen hinsichtlich der Beteiligung der Schweiz eine abschliessende Kostenregelung, welche Nettozahlungen der Schweiz an die internationale Organisation vorsehen. Daraus und aus dem Fehlen von abweichenden Detailbestimmungen folgt, dass die Schweiz ihre Daten den EU-Organisationen kostenlos zur Verfügung stellen muss.³¹¹

Kosten

7.2

Grundlagen im Umweltrecht

Den rechtlichen Regelungen zum Informationsaustausch unter Behörden und Verwaltungseinheiten im Umweltrecht des Bundes kommt – wie erwähnt – nur dann eine selbstständige Bedeutung zu, wenn sie entweder den Austausch einschränken oder ihn präzisieren, indem sie beispielsweise eine besondere Form oder bestimmte Qualität der Daten bzw. Informationen vorsehen.

Gemäss Artikel 47 Absatz 3 USG unterstehen alle mit dem Vollzug des USG bzw. mit dem Umweltvollzug allgemein befassten Personen dem Amtsgeheimnis. Diese Regelung steht dem Austausch von Umweltinformation zwischen den Behörden und Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone nicht entgegen. Erstens ist nicht eigentlich das Amtsgeheimnis als solches gemeint, sondern die Schweigepflicht der betreffenden Personen.³¹² Als solche gilt sie primär für die betreffenden mit dem Umweltvollzug befassten Personen, nicht aber zwingend auch für die Behörde oder Verwaltungsstelle als solche, weil diese über Bestand oder Aufhebung des Amtsgeheimnisses im Rahmen der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Schranken (z. B. Datenschutz) befinden kann.³¹³ Zweitens steht die verfassungsrechtliche Pflicht von Artikel 44 Absatz 2 BV bezüglich der informationellen Amtshilfe über den gesetzlichen Regelungen des Amtsgeheimnisses und stellt im dargestellten Umfang³¹⁴ eine Ermächtigung zur Durchbrechung des Amtsgeheimnisses dar.³¹⁵

Amtsgeheimnis

³¹¹ Um hinsichtlich des Austausches von Geobasisdaten des Bundesrechts diesbezüglich Klarheit zu schaffen, ist vorgesehen, die GeoIV mit einem Artikel 42a zu ergänzen, der Folgendes festhält: «Der Datenaustausch mit internationalen Organisationen auf der Grundlage völkerrechtlicher Verpflichtungen gilt als Datenaustausch unter Behörden. Er ist kostenfrei, sofern das Völkerrecht nicht eine Abgeltung vorsieht».

³¹² In diesem Sinne auch Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 32.

³¹³ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 34.

³¹⁴ Vgl. vorstehend Ziffer 7.1.1 und 7.1.2.

³¹⁵ Die Ausführungen bei Brunner, Kommentar zu Artikel 47 USG, N. 35 sind dementsprechend teilweise unrichtig. Auch Brunner nimmt allerdings den Informationsaustausch mit den Aufsichtsbehörden vom Verbot der Weitergabe der Informationen aus und sieht in Artikel 19 DSGVO datenschutzrechtlich eine Regelung zur möglichen Auskunftserteilung. Zudem sieht auch sie im Aufsichtsrecht und in der Koordinationspflicht des Bundes eine mögliche Grundlage für die Amtshilfe. Zu beachten ist, dass der Kommentar zu Artikel 47 USG noch altes Verfassungsrecht berücksichtigt.

Artikel 38 Absatz 1 USG hält die Aufsichtszuständigkeit des Bundes im Umweltvollzug fest. Diese Aufsichtsfunktion setzt nach herrschender Lehre voraus, dass sich der Bund auf dem Weg der Amtshilfe die notwendigen Informationen beschaffen kann.³¹⁶ Artikel 38 Absatz 2 USG verpflichtet den Bund zudem zur Koordination der Vollzugsmassnahmen innerhalb der Bundesverwaltung sowie zwischen dieser und den kantonalen Vollzugsstellen. Dies schliesst die Pflicht mit ein, dafür besorgt zu sein, dass die gewonnenen Informationen über den Stand des Umweltschutzes und den Zustand der Umwelt den zuständigen Behörden gegenseitig mitgeteilt werden und dass die Fachstellen des Bundes Zugang zu den Informationen der kantonalen Fachstellen haben.³¹⁷

Koordination der
Vollzugsmassnahmen

Die Koordinationspflicht des Bundes nach Artikel 44 Absatz 2 umfasst nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere auch die Schaffung eines gesamtschweizerischen *Umweltinformations- und Dokumentationsnetzes*, welches die bei verschiedenen Amtsstellen verfügbaren Umweltdaten zusammenschliesst und verfügbar macht.³¹⁸ Artikel 44 Absatz 2 USG stellt somit einerseits die Ermächtigung zum Daten- und Informationsaustausch im Bereich der Umweltbeobachtung dar und enthält andererseits gleichzeitig eine spezialgesetzliche und angesichts von Artikel 38 Absatz 3 USG über die gewöhnliche Amtspflicht hinausgehende Verpflichtung der Stellen der Bundesverwaltung sowie der Kantone zum gegenseitigen Informationsaustausch.

Verschiedene spezialgesetzliche Erlasse des Umweltrechts kennen zusätzlich die ausdrückliche Pflicht der Kantone, dem Bund die Ergebnisse ihrer Erhebungen mitzuteilen, so beispielsweise Artikel 58 Absatz 1 GSchG (umgekehrt haben auch die Kantone Zugriff zu den Resultaten der Erhebungen des Bundes, vgl. Art. 57 Abs. 3 GSchG).

7.3

Grundlagen im Geoinformationsrecht

Soweit Umweltinformationen unter den Begriff der *Geobasisdaten des Bundesrechts* fallen, findet auf sie das Geoinformationsrecht Anwendung. Artikel 14 Absatz 1 GeoIG verpflichtet den Bund und die Kantone, sich gegenseitig einfachen und direkten Zugang zu den Daten zu gewähren. Artikel 37 ff. GeoIV regelt den Austausch unter Behörden im Einzelnen und hält u.a. fest, dass der Datenaustausch *in der Regel elektronisch, in der Form eines Download-Dienstes*³¹⁹ gewährleistet werden muss. Damit geht die Pflicht zum Informationsaustausch bei Geobasisdaten des Bundesrechts weiter als die Amtshilfe im Sinne von Artikel 44 Absatz 2 BV.

Die Modalitäten und Zuständigkeiten zur *aktiven Veröffentlichung* in Geodiensten³²⁰ sind in Artikel 13 GeoIG und in Artikel 34 bis 36 GeoIV geregelt. Diese Regelung ist

³¹⁶ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 38 USG, N. 7a.

³¹⁷ Vgl. Epiney/Scheyli, S. 78; Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 15.

³¹⁸ Vgl. Brunner, Kommentar zu Artikel 44 USG, N. 17, mit Hinweis auf die Botschaft zum USG.

³¹⁹ Zur Definition des Download-Dienstes siehe Artikel 2 Buchstabe j GeoIV: «Internetdienst, der das Herunterladen von Kopien vollständiger Geodatensätze oder von Teilen davon und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff darauf ermöglicht».

³²⁰ Bei Geobasisdaten des Bundesrechts fallen in der Form der Geodienste die Zugänglichmachung (passive Information) und die aktive Information zusammen.

nicht im Sinne einer Exklusivität der Veröffentlichung in Geodiensten zu verstehen. Das Geoinformationsrecht als Querschnittsgesetzgebung geht vielmehr davon aus, dass Geobasisdaten des Bundesrechts *zusätzlich* auch gemäss den Modalitäten der Fachgesetzgebung (d.h. allenfalls in anderer Weise) veröffentlicht werden müssen oder dürfen.

7.4 Grundlagen im Statistikrecht

Die Möglichkeiten und Grenzen des Datenaustausches im Bereich der Statistik innerhalb der Bundesverwaltung wurden bereits in Ziffer 5.4.2 dargestellt.³²¹

Der Bundesrat legt bei der Anordnung einer Erhebung fest, in welchem Ausmass die Kantone und Gemeinden bei der Durchführung mitwirken (Art. 7 Abs. 1 BStatG). Er kann dabei die Übernahme von Daten aus ihren Datensammlungen anordnen, sofern die Rechtsgrundlage der Datensammlung die Verwendung für statistische Zwecke nicht ausdrücklich ausschliesst (Art. 7 Abs. 2 BStatG). Unterliegen diese Daten einer gesetzlich verankerten Geheimhaltungspflicht, dürfen sie gemäss Artikel 19 BStatG (Statistikgeheimnis) sowie Artikel 22 DSGVO nicht weitergegeben werden (Art. 7 Abs. 2 BStatG). Kantone und Gemeinden tragen je die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten; das kantonale Recht kann die Kostenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden anders regeln (Art. 7 Abs. 3 BStatG).

Der Ausschuss für das Statistische Programm der Europäischen Gemeinschaft hat am 24. Februar 2005 einen Verhaltenskodex (Code of Practice) angenommen, der 15 ethische Grundsätze festhält, die für das europäische System der Statistik anwendbar sind. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Statistikabkommens am 1. Januar 2007 an diesem System teil. Die 15 allgemeinen Grundsätze, die im Verhaltenskodex enthalten sind, haben *keinen rechtlich verpflichtenden Charakter*. Sie sind von der Europäischen Kommission in der Form einer Empfehlung verabschiedet worden.³²² Die Schweiz hat sich gemäss Artikel 1 Absatz 3 des bilateralen Statistikabkommens verpflichtet, die Statistiken unter Wahrung u.a. der Unparteilichkeit, der Zuverlässigkeit, der Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit zu erstellen. Diese *ethischen Grundsätze, die sich auch in der schweizerischen Gesetzgebung wiederfinden* und angewendet werden, sind auch im Verhaltenskodex enthalten. Der Bundesrat hat am 31. Oktober 2007 vom Verhaltenskodex Kenntnis genommen. Damit bringt er politisch zum Ausdruck, dass die ethischen Grundsätze des Verhaltenskodex auch von der Schweiz unterstützt werden. Um die Erfüllung des Verhaltenskodex (Code of Practice) zu überprüfen, wurden sämtliche nationalen Statistischen Ämter und jenes von Eurostat in den Jahren 2006 und 2007 einer Peer-Review unterzogen. Der erwähnte Verhaltenskodex hat damit in der Schweiz *keine selbstständige, über die Bundesgesetzgebung hinausgehende Bedeutung*. Das Gleiche gilt für die ebenfalls bestehenden UNO-Grundsätze³²³.

Code of Practice

³²¹ Vgl. insbesondere auch Abbildung 5.

³²² http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/eu.html

³²³ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/uno.html

8 > Archivierte Umweltinformation

8.1 Abgrenzung der Archivfunktion von der Verwaltungstätigkeit

Der Archivierung kommt im Rahmen des Datenmanagements bzw. im Lebenszyklus von Daten eine ganz besondere Stellung zu. Die Archivierung dient der langfristigen Sicherung von Daten und Informationen. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 BGA leistet sie «einen Beitrag zur Rechtssicherheit sowie zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung. Sie schafft insbesondere Voraussetzungen für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung». In der Botschaft zum BGA wurde die Bedeutung der Archivierung wie folgt beschrieben:

Langfristige Sicherung
von Daten und Informationen

«Die öffentlichen Archive erfüllen ein wesentliches Anliegen jedes demokratischen Rechtsstaates, indem sie staatliches Handeln dokumentieren und so für alle Bürgerinnen und Bürger überprüfbar machen. Sie sind das kollektive Gedächtnis unseres Staates und belegen die Entstehung und Entwicklung unserer individuellen und kollektiven Freiheiten und Rechte. Einsicht in die Entstehung der Gegenwart schafft wichtige Voraussetzungen für demokratisch-politisches Handeln.»³²⁴

Nach Artikel 9 GeoIG dient die Archivierung der «nachhaltigen Verfügbarkeit». Artikel 2 Buchstabe c GeoIV präzisiert dies in dem Sinne, dass Archivierung ein «periodisches Erstellen von Kopien des Datenbestands und deren dauerhafte und sichere Aufbewahrung» darstelle. Im Bereich der Umweltinformation kann Archivierung dazu beitragen, die Entwicklung der Situation der Umwelt bzw. der Umweltbelastung über eine längere bis lange Zeit verfolgen und darstellen zu können.

Dauerhafte und
sichere Aufbewahrung

Die Archivierung ist *ein von der Datenhaltung zum Gebrauch abgekoppelter Vorgang*, sie stellt eine Zäsur im Lebenszyklus der betreffenden Daten dar, indem diese – sozusagen als Standbild, als Momentaufnahme – zu einem bestimmten Zeitpunkt «eingefroren» und in dieser Form während einer langen Zeit unverändert aufbewahrt werden. Von dieser Grundauffassung geht auch die Archivgesetzgebung des Bundes aus, wenn sie in Artikel 6 BGA Folgendes festhält: «Stellen oder Personen müssen alle Unterlagen, die sie nicht mehr ständig benötigen, dem Bundesarchiv zur Übernahme anbieten, soweit sie nicht selbst für deren Archivierung zuständig sind.» Archiviert werden somit nur Dokumente und digitale Daten, die im Verwaltungshandeln nicht mehr ständig gebraucht werden. Die Frage, ab wann Daten nicht mehr ständig gebraucht werden, entscheidet sich nach der Zugriffshäufigkeit.³²⁵

³²⁴ Botschaft BGA, BBl 1997 II 941, S. 942.

³²⁵ Vgl. Botschaft BGA, BBl 1997 II 941, S. 955.

Ausgehend von der beschriebenen Funktion der Archivierung können im Datenmanagement die folgenden zwei Gewährleistungsfunktionen mit je verschiedenen Ausprägungen des Handelns festgehalten werden:

a) Gewährleisten der *Verfügbarkeit* der Daten:

- *Erheben und Verwalten* der Daten: Gewährleistung der Verfügbarkeit von Gebrauchsdaten.
- *Archivieren*: Nachhaltige Gewährleistung von Daten zu Zwecken der späteren Nachvollziehbarkeit (historische, sozialwissenschaftliche und naturwissenschaftliche Forschung; historisches Gewissen der Gesellschaft)

b) Gewährleisten der Aktualität und Nachvollziehbarkeit von Daten:

- *Nachführen*: Laufende oder periodische Anpassung der Daten an die Wirklichkeit.³²⁶
- *Historisieren*: Festhalten von (rechtlichen und faktischen) Veränderungen in der Wirklichkeit zu bestimmten Zeitpunkten bzw. zwischen bestimmten Zeitpunkten (Zeitreihen, etc.).³²⁷

8.2 Die Bedeutung der Archivgesetzgebung des Bundes für die aktive Umweltinformation

Die Umweltinformation im Sinne der aktiven Information über den Stand der Umweltbelastung ist von der Archivgesetzgebung des Bundes nicht berührt, da die abliefernden Stellen auch während der Schutzfrist, während der Dritte keine Einsicht in Archivgut erhalten, grundsätzlich Einsicht in die von ihnen abgelieferten Unterlagen und Daten nehmen können (Art. 14 Abs. 1 BGA). Für archivierte Umweltdaten, die gleichzeitig Personendaten darstellen, ist dieser Zugriff zwar eingeschränkt (Art. 14 Abs. 2 BGA), da es sich bei der Erstellung von Zeitreihen um eine Auswertung zu statistischen Zwecken handelt (Art. 14 Abs. 2 Bst. c BGA), aber trotzdem möglich. Ganz abgesehen davon wird die Notwendigkeit des Zugriffs auf archivierte Daten für die aktive Umweltinformation klein sein.

Die Archivgesetzgebung kann somit im Rahmen der rechtlichen Beurteilung der aktiven Umweltinformation vernachlässigt werden.

³²⁶ In diesem Sinne auch Artikel 2 Buchstabe a GeolV.

³²⁷ In diesem Sinne auch Artikel 2 Buchstabe b GeolV.

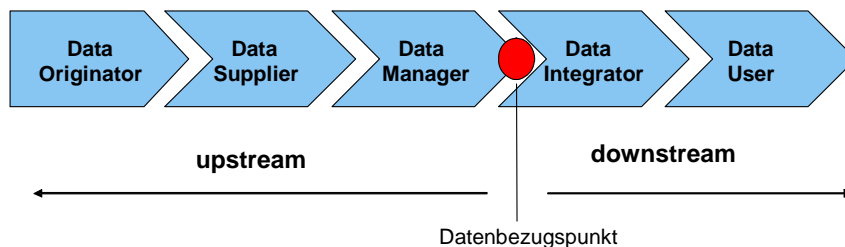
9 > Haftung im Bereich der Umweltinformation

9.1 Mögliche Prozessketten im Bereich der Umweltinformation

Das Datenmanagement im Bereich der Umweltinformation ist – ähnlich wie in anderen Bereichen von staatlicher Information, z. B. der Luftfahrtinformation – geprägt von Datenfluss-Ketten (data supply chains, vgl. Abb. 1b)³²⁸. Nachfolgend wird deshalb für die Darstellung der möglichen *Staatshaftungsfolgen* von einer Prozesskette ausgegangen, welche ursprünglich der Darstellung von Luftfahrtinformation diente. Die Ausführungen setzen voraus, dass die Grundregeln des Staatshaftungsrechts – insbesondere das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes (VG) – bekannt sind. Das geltende Recht sieht zudem verschiedentlich vor, dass an sich staatliche (z. T. hoheitliche) Aufgaben an Dritte übertragen werden können.

Datenfluss-Kette

Abb. 6 > Datenfluss bei der Umweltinformation



© Daniel Kettiger und Ruedi Schneeberger

Die Akteure der Datenflusskette können wie folgt beschrieben werden:

- > Jene (natürliche oder juristische) Person oder Stelle, welche die Originaldaten erhebt (allenfalls im Auftrag des Suppliers); dies kann somit eine mit der Erhebung von Umweltinformation durch einen Kanton beauftragte Unternehmung sein (z. B. Lärmmessungen).
- > Jene Stelle, welche die Daten dem Datenmanager unmittelbar liefert; dies könnte somit der Kanton sein, der dem BAFU Umweltinformation zur Verfügung stellt.

Originator

Supplier

³²⁸ Diese Darstellung stammt von Ruedi Schneeberger und wurde ursprünglich zur Darstellung der Datenflussketten im Rahmen der Luftfahrtinformation in einem Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) erstellt. Sie stammt aus dem Referat von Ruedi Schneeberger anlässlich der SOGI-Fachtagung «Rechtsfolgen von Datenherrschaft» vom 11. Januar 2006 in Olten.

- | | |
|---|-----------------|
| <ul style="list-style-type: none"> > Jene Stelle, welche für die Verwaltung und Veröffentlichung der Umweltinformation zuständig ist, beispielsweise also das BAFU als Umweltinformationsstelle der Schweiz. Bei Geobasisdaten des Bundesrechts ist in der Regel die Stelle gemäss Artikel 8 Absatz 1 GeoIG Data Manager, d. h. die Stelle, welche fürs Erheben, Nachführen und Verwalten der Daten förmlich zuständig ist³²⁹. | Data Manager |
| <ul style="list-style-type: none"> > Eine Person oder Stelle (meist ein privates Unternehmen), das die vom Data Manager erhaltenen Daten weiterverarbeitet, bevor sie der Endnutzer («Endverbraucher») der Information erhält; dies könnte bei Umweltinformationen eine Zeitung oder ein Fachorgan sein. | Data Integrator |
| <ul style="list-style-type: none"> > Jene Person, welche die Information bzw. die Daten für eigene Zwecke verwendet. | Data User |

Die Funktion des «Data Integrator» ist in der Datenfluss-Kette keine notwendige. Auf Grund des Gebots der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) hat jede Person den Anspruch, die Daten beim staatlichen «Data Manager» direkt zu beziehen. Ein «Data Integrator» handelt damit meist als Subjekt der Privatwirtschaft und unterliegt privatrechtlichen Haftungsbestimmungen. Das Verhältnis zwischen «Data Integrator» und «Data User» (Endnutzer) ist dementsprechend in aller Regel durch einen privatrechtlichen Vertrag geregelt. In diesem Verhältnis kommt somit in der Regel in erster Linie die vertragliche Haftung zur Anwendung.

Für die nachfolgenden Erwägungen zur Haftung gilt es dabei zudem, folgende Fälle zu unterscheiden:

- | | |
|---|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> > Beim Leistungseinkauf verbleibt die staatliche Aufgabe bei der nach der Gesetzgebung zuständigen Behörde oder beim beliebigen Dritten. In diesen Fällen verbleiben die Datenherrschaft sowie alle Rechte an den Daten bei der Behörde bzw. beim beliebigen Dritten. Der Beauftragte ist sozusagen nur «Zudiener» oder Hilfsperson der öffentlichen Verwaltung. | Leistungseinkauf |
| <ul style="list-style-type: none"> > Werden staatliche Aufgaben (i.d.R. durch Rechtssatz) an Dritte übertragen, so ist damit in der Regel eine Änderung der Zuständigkeit verbunden. Damit geht auch die Datenherrschaft auf den Beliehenen über und es stellt sich die Frage, wer die Rechte an den Daten hat bzw. aus den Daten und deren Handhabung verpflichtet wird. | Aufgabenübertragung |

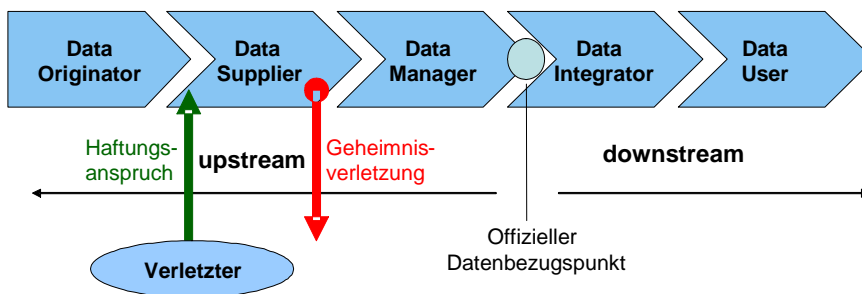
³²⁹ Hinweise auf diese Stelle finden sich im Geobasisdatenkatalog im Anhang 1 zur GeoIV. Wenn ein Bundesamt zuständig ist, ist dieses namentlich erwähnt. Wenn im Geobasisdatenkatalog «Kanton» steht, bestimmt das kantonale Organisationsrecht die zuständige Stelle. Beim Fehlen einer Regelung in einem Rechtserlass bestimmt sich die Zuständigkeit nach Artikel 8 Absatz 1 GeoIG, zweiter Satz: «Fehlen entsprechende Vorschriften, so liegt die Zuständigkeit bei der Fachstelle des Bundes oder des Kantons, die für den Sachbereich zuständig ist, auf den sich die Geobasisdaten beziehen.»

9.2

Haftung für die Verletzung von Geheimhaltungspflichten

Für eine Verletzung von Geheimhaltungspflichten haftet immer die Organisation oder Person, welche sie begeht (vgl. Abb. 7). Entsprechend richtet sich der Anspruch des Verletzten – der in der Regel nicht identisch mit dem Endbezügler der Daten («Data User») ist – an die Organisation oder Person, welche die Geheimnisverletzung begangen hat. In der Regel erschöpft sich die Geheimnisverletzung mit der (einmaligen) Mitteilung bzw. Veröffentlichung. Bei der Information von Amtes wegen erfolgt die Geheimnisverletzung am Datenbezugspunkt und der Data Manager haftet für Schäden, welche als Folge der Geheimnisverletzung eintreten.

Abb. 7 > Haftungsanspruch bei Geheimnisverletzung



© Daniel Kettiger und Ruedi Schneeberger

Sofern die Geheimhaltung zwischen dem Verletzten und der Organisation oder Person, welche die Geheimnisverletzung begangen hat, nicht vertraglich vereinbart wurde und sich somit aus gesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften ergibt (z. B. aus dem Datenschutzrecht), handelt es sich um einen Fall der ausservertraglichen Haftung. Handelt der Verletzer in (hoheitlich) staatlicher Funktion, kommt das jeweilige Staatshaftungsrecht zur Anwendung, handelt er als Privater (am Markt), finden die Bestimmungen von Artikel 41 ff. OR Anwendung.

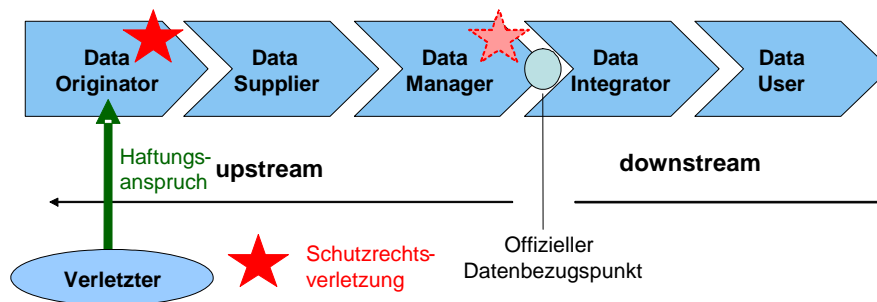
Ausservertragliche Haftung

9.3 Haftung für die Verletzung von Schutzrechten Dritter

Angesichts der geringen Bedeutung, welche der immaterialgüterrechtliche, urheberrechtliche und lauterkeitsrechtliche Schutz im Bereich der Umweltinformation hat³³⁰, wird die mögliche Haftung bei Verletzung von Schutzrechten nur der Vollständigkeit halber dargestellt.

Der Haftungsanspruch richtet sich gegen jene Organisation oder Person, welche die Schutzrechtsverletzung begeht (vgl. Abb. 8). Anspruchsberechtigt (und damit aktivlegitimiert) ist der Verletzte, der auch hier in der Regel nicht identisch mit dem Endbezügler der Daten («Data User») ist. Wer genau die Verletzung begeht und damit haftbar wird, muss auf der Grundlage der jeweiligen Spezialgesetzgebung ermittelt werden.

Abb. 8 > Haftungsanspruch bei Schutzrechtsverletzung



© Daniel Kettiger und Ruedi Schneeberger

Die Frage, wer in Fällen von Schutzrechtsverletzungen haftet, soll hier kurz am Beispiel des Lauterkeitsschutzes dargestellt werden: Die Passivlegitimation bei Klagen betreffend Ansprüche auf Wiedergutmachung (Schadenersatz, Genugtuung; vgl. Art. 9 Abs. 3 UWG) bei Fällen von Unlauterkeit ist grundsätzlich identisch wie jene bei den Abwehransprüchen.³³¹ Der Anspruch richtet sich somit gegen die Organisation oder Person, welche – als so genannter Handlungsstörer – durch ihr eigenes Verhalten einen Wettbewerbsverstoss im Sinne von Artikel 2 bis 8 UWG begangen hat.³³² Passivlegitimiert ist im Lauterkeitsrecht zudem auch, wer eine von seinem Verantwortungsbereich ausgehende Wettbewerbsstörung aufrechterhält, auch wenn er die Störung nicht selber geschaffen hat (so genannter Zustandsstörer).³³³ Verletzt ein Datensatz (im Sinne eines Produkts, z. B. wegen unerlaubter unveränderter Übernahme) lauterkeitsrechtliche Vorschriften, so kann – neben dem Verursacher der Wettbewerbsstörung, z. B. dem «Data Originator» oder «Data Supplier» – auch der «Data Manager» (allenfalls zusätzlich der «Data Integrator») als Distributor für die durch den Vertrieb verursachten Wettbewerbsstörungen haften.³³⁴

³³⁰ Vgl. vorstehend Ziffer 6.1.

³³¹ Vgl. Baudenbacher/Glöckner, N. 22 zu Art. 11 UWG.

³³² Vgl. Baudenbacher/Glöckner, N. 5 zu Art. 11 UWG.

³³³ Vgl. Baudenbacher/Glöckner, N. 6 zu Art. 11 UWG.

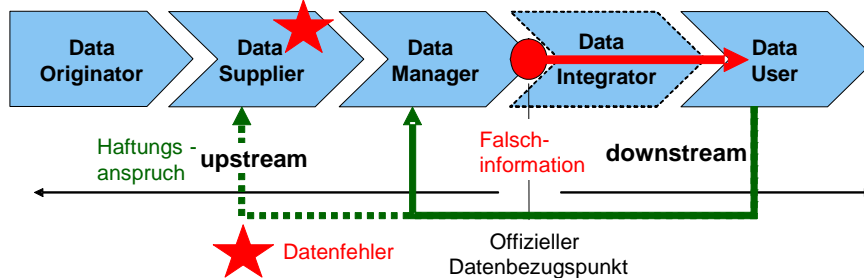
³³⁴ Vgl. Baudenbacher/Glöckner, N. 10 zu Art. 11 UWG.

9.4 Haftung für falsche Information

9.4.1 Haftung des Staates als «Data Manager»

Der Staat als «Data Manager» haftet für falsche Informationen, die er an Dritte abgibt. Sofern alle entsprechenden Haftungsvoraussetzungen erfüllt sind (also insbesondere auch ein Schaden vorliegt), ergibt sich ein direkter Anspruch des geschädigten Daten- bzw. Informationsempfängers gegenüber dem Staat (vgl. Abb. 9). Aktivlegitimiert können im Übrigen noch weitere Geschädigte sein.

Abb. 9 > Haftungsanspruch bei falscher Information



© Daniel Kettiger und Ruedi Schneeberger

Geht die falsche amtliche Information direkt von einer Stelle der Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 1 VG aus, so richtet sich die *Haftung nach Artikel 4 ff. VG*. Geht die Information von einer mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betrauten Organisation aus, so richtet sich die Haftung nach Artikel 19 VG. Zudem ist parallel eine *Vertrauenshaftung*³³⁵ möglich.

Staatshaftung/Vertrauenshaftung

Da es sich bei der Staatshaftung (zumindest beim Bund) um eine reine Kausalhaftung handelt, besteht der Anspruch gegenüber der staatlichen Stelle als «Data Manager» unabhängig davon, ob dieser den Datenfehler selber verursacht hat. Wo Stellen der Bundesverwaltung auf Grund von Rechtsvorschriften zur Gewährleistung amtlicher Informationen in bestimmter Qualität verpflichtet sind, stellt bereits das Zurverfügungstellen unrichtiger Daten bzw. Informationen im Rahmen des amtlichen Auftrags eine Widerrechtlichkeit dar, die Haftungsfolgen nach sich ziehen kann. Besondere *Sorgfalt ist bei behördlichen Warnungen und Empfehlungen* (Art. 6 Abs. 3 USG) geboten.³³⁶

Soweit es das Bundesrecht vorsieht oder zulässt, können Stellen der Bundesverwaltung die Abgabe von Daten an Dritte auch vertraglich regeln, sei es durch privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass es dem Bundesrat freisteht, im Verordnungsrecht die Erteilung von Bewilligungen zur Repro-

Vertragliche Haftung

³³⁵ Zur Haftung für unrichtige Auskünfte vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 668.

³³⁶ Vgl. BGE 118 Ib 473 und BGE 116 II 480.

duktion von Landeskarten (eingeschlossen die Gebührenregelung) durch den Abschluss von privatrechtlichen Verträgen oder auf Grund von öffentlich-rechtlichen Verfügungen vorzusehen.³³⁷ In Zukunft wird die Nutzung von Geobasidaten des Bundes auch mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag geregelt werden können (Art. 12 Abs. 1 Bst b GeoIG). Liegt ein Vertragsverhältnis zwischen der Bundesstelle als «Data Manager» und dem «Data User» (allenfalls dem «Data Integrator») vor und beinhaltet dies auch die Zusicherung einer bestimmten Datenqualität, besteht parallel und alternativ zur ausservertraglichen Staatshaftung auch noch eine vertragliche Haftung. Auf öffentlich-rechtliche (verwaltungsrechtliche) Verträge finden grundsätzlich die gleichen Bestimmungen Anwendung wie auf privatrechtliche Verträge.³³⁸ Die Haftung richtet sich somit bei allen Vertragsverhältnissen nach Artikel 97 ff. OR. Gegen den staatlichen «Data Manager» bestehen somit aus derselben schädigenden Handlung gleichzeitig mehrere Haftungsansprüche (so genannte Anspruchskonkurrenz³³⁹). Anspruchskonkurrenz bedeutet allerdings in diesem Fall nicht eine kumulative Geltendmachung.³⁴⁰

9.4.2 Haftung des Staates aus weiterem Handeln in der Datenfluss-Kette

Es stellt sich die Frage, ob neben der Staatshaftung der staatlichen Stelle, die als «Data Manager» die fehlerhafte Information erteilt hat, noch weitere Haftungstatbestände aus anderen Handlungen in der Handlungskette bestehen können.

Für die hier primär zu betrachtende *Staatshaftung des Bundes* gilt es zu beachten, dass *die Schweizerische Eidgenossenschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft haftet* und dass es somit für das Bestehen eines Staatshaftungsanspruchs grundsätzlich keine Rolle spielt, ob der Schaden durch widerrechtliche Handlungen von einer oder mehreren Stellen der Bundesverwaltung im Sinne von Artikel 1 VG verursacht wurde. Hingegen könnte die Frage dort von Interesse sein, wo Bundesaufgaben durch eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisation in enger Zusammenarbeit bzw. in Aufgabenteilung mit einer Stelle des Bundes erfüllt wird. Von Bedeutung kann die Frage zudem auch dort sein, wo neben Bundesorganen Verwaltungsstellen von anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kantone, Gemeinden) bzw. in deren Auftrag andere Organisationen hinsichtlich der falschen Information verantwortlich sind (z. B. in der Funktion des «Data Originator» oder des «Data Supplier»).

Haftung des Bundes

Das Staatshaftungsrecht des Bundes enthält – wie auch die staatshaftungsrechtlichen Regelungen der meisten Kantone – keine Regelungen zur Frage der Mehrheit der Schädiger. Die Lehre geht davon aus, dass in diesen Fällen die Regelungen von Artikel 50 und 51 OR auch auf das Staatshaftungsrecht Anwendung finden.³⁴¹ Dies drängt sich im Fall von Artikel 51 OR schon deshalb auf, weil in solchen Fällen die ausservertragliche Staatshaftung des einen Gemeinwesens einer spezialgesetzlichen Haftung des

Mehrheit von Schädigern

³³⁷ Vgl. BGE 103 Ib 324, E. 5b, S. 331 f.

³³⁸ Vgl. Gross, S. 158.

³³⁹ Vgl. allgemein zur Anspruchskonkurrenz auch Honsell, § 27 Rz. 21 ff.

³⁴⁰ Vgl. Gross, S. 151.

³⁴¹ Vgl. Gross, S. 151 und 109 f.

anderen Gemeinwesens gegenüberstehen kann. Grundsätzlich muss – entsprechend der Systematik des OR – zwischen folgenden Fällen unterschieden werden:³⁴²

- > Haben mehrere Gemeinwesen den entstandenen Schaden gemeinsam verursacht, so haften sie dem Geschädigten solidarisch (Art. 50 Abs. 1 OR). Der Geschädigte kann somit von jedem der Schadensverursacher den Ersatz des gesamten Schadens verlangen, insgesamt aber nur einmal, d. h. bis zum Ausgleich des erlittenen Nachteils.³⁴³ Da die ausservertragliche Staatshaftung ein amtliches Handeln voraussetzt, muss wohl gefordert werden, dass alle an der Verursachung des Schadens beteiligten Stellen der verschiedenen Organisationen im Rahmen einer durch die Gesetzgebung vorgesehenen Kooperation gehandelt haben. Die Mitbeteiligung an der Schadensentstehung muss wohl mindestens den Charakter einer Gehilfenschaft im Sinne von Artikel 50 Absatz 1 OR aufweisen. Dabei greift bei einer derartigen Kooperation die Solidarhaftung wohl auch dann, wenn sich nachträglich nicht mehr einwandfrei ermitteln lässt, wer den Schaden (kausal) verursacht hat.³⁴⁴ Die freiwillige Unterstützung des amtlichen Handelns des einen Gemeinwesens durch das andere genügt wohl nicht, um einen solidarischen Haftungsanspruch zu begründen.
- > Haften mehrere Gemeinwesen dem gleichen Geschädigten aus verschiedenen Rechtsgründen, sei es aus unerlaubter Handlung, aus Vertrag oder aus Gesetzesvorschrift, für denselben Schaden, so bestehen die Ansprüche des Geschädigten grundsätzlich nebeneinander, es finden aber die Bestimmungen über den Rückgriff unter Personen, die einen Schaden gemeinsam verschuldet haben, Anwendung (so genannte unechte Solidarität). Artikel 51 Absatz 2 OR gibt dabei die Reihenfolge der Schadenstragung vor.³⁴⁵

Gemeinschaftliche
Schadenzufügung (Art. 50 OR)

Haftung aus verschiedenen
Gründen (Art. 51 OR)

Die Beurteilung, ob echte oder unechte Solidarität vorliegt, ist im Falle der Haftung für falsche Umweltinformationen nicht einfach. Ein Haftungsanspruch aus unrichtiger behördlicher Auskunft gehört zwar zum ausservertraglichen Staatshaftungsrecht, leitet sich als Vertrauensschaden in der Regel aber direkt aus dem verfassungsmässigen Recht von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht (Art. 9 BV) ab.³⁴⁶ Der gegen den «Data Manager» gerichtete Anspruch ist somit ein Anspruch aus Vertrauensschaden. Demgegenüber wäre der gleichzeitig gegenüber einem anderen an der Datenprozess-Kette beteiligten Gemeinwesen erhobene Anspruch als «gewöhnlicher» Anspruch aus widerrechtlichem Staatshandeln zu qualifizieren. Mithin müsste wohl im Regelfall von unechter Solidarität ausgegangen und Artikel 51 OR angewendet werden.

³⁴² In diesem Sinne auch Gross, S. 210.

³⁴³ Vgl. Honsell, § 11 Rz. 2.

³⁴⁴ Vgl. Honsell, § 11 Rz. 7.

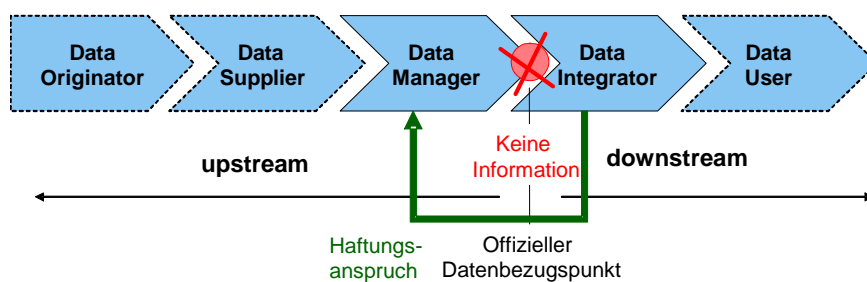
³⁴⁵ Vgl. zum Ganzen Gross, S. 210; Honsell, § 11 Rz. 7.

³⁴⁶ Vgl. BGE 114 Ia 209; 109 V 52, E. 3a, S. 55; Mächler, S. 400.

9.5 Haftung für gestörten Informationszugang

Ein Haftungsanspruch wegen gestörtem Informationszugang kann sich immer nur an jene Organisation richten, welche den Zugang zur Umweltinformation bzw. zu den Umweltdaten zu gewährleisten hat (vgl. Abb. 10). Er fällt bei der Information von Amtes wegen wohl immer zum vornherein dahin.

Abb. 10 > Haftungsanspruch bei gestörtem Informationszugang



© Daniel Kettiger und Ruedi Schneeberger

9.6 Haftung im Innenverhältnis

9.6.1 Haftung unter Gemeinwesen

Die Rechtslage hinsichtlich der Haftung unter Gemeinwesen ist – sieht man von der klar bejahten Haftung aus privatrechtlichem Vertrag ab³⁴⁷ – kaum geklärt.³⁴⁸ Da vorliegend die Anwendbarkeit von Artikel 50 und 51 OR bei der gemeinschaftlichen Schadenzufügung durch verschiedene Gemeinwesen bejaht wurde (vgl. oben Ziffer 9.4.2), kann die Frage aber anhand dieser allgemeinen Regeln des Obligationenrechts geklärt werden. Aus der Regressordnung von Artikel 50 Absatz 2 und Artikel 51 OR lassen sich folgende Grundsätze ableiten:³⁴⁹

- > Wenn mehrere Ersatzpflichtige aus dem gleichen Rechtsgrund haften, entscheidet der Richter nach Ermessen, in welchem Umfang die Ersatzpflichtigen Rückgriff nehmen können (Art. 50 Abs. 2 OR).
- > Wenn mehrere Ersatzpflichtige aus verschiedenen Rechtsgründen haften, entscheidet ebenfalls der Richter, in welchem Umfang die Ersatzpflichtigen Rückgriff nehmen können (Art. 51 Abs. 2 OR verweist auf Art. 50 Abs. 2 OR). Artikel 51 Absatz 2 gibt aber eine Rangfolge vor: An erster Stelle steht, wer aus eigenem Verschulden (Delikt) haftet, an zweiter Stelle folgt, wer aus Vertrag haftet, und an

Haftung aus dem gleichen Grund

Haftung aus anderem Grund

³⁴⁷ Vgl. Mächler, S. 405.

³⁴⁸ In diesem Sinne Mächler, S. 405.

³⁴⁹ In Anlehnung an Honsell, § 11 Rz. 31 ff.

dritter Stelle, wer unmittelbar aus Gesetz haftet. Da es insbesondere bei den Fällen der Haftung des Staates wegen fehlerhafter Daten bzw. fehlerhafter Information immer um eine gesetzliche Kausalhaftung geht, hilft diese Rangordnung im Verhältnis zwischen Staaten vorliegend nicht weiter.

Sofern ein Staatswesen als «Data Originator» oder «Data Supplier» den Datenfehler widerrechtlich herbeigeführt hat und die Bundesorgane «nur» als «Data Manager» wegen des Vertrauensschadens haften, drängt sich grundsätzlich eine Überwälzung der Haftungsfolgen auf Ersteres auf. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Staatswesen nach dem für sie geltenden Staatshaftungsrecht kausal für widerrechtlich herbeigeführte Schäden haften.³⁵⁰

9.6.2 Haftung bei Leistungseinkauf

Unproblematisch und nach allgemeinem Vertragshaftungsrecht abzuwickeln ist der Regress, wenn der den Schaden begründende Mangel an den Daten im Rahmen eines Leistungseinkaufs vom beauftragten Dritten verursacht wurde.

³⁵⁰ Zurückhaltender Mächler, S. 411 ff.

10 > Folgerungen

10.1 Beantwortung der Gutachterfragen

Nachfolgend sollen – in aller Kürze – die Gutachterfragen (Ziffer 1.2) beantwortet werden.

Unter welchen Rahmenbedingungen sind die Bundesverwaltung allgemein und das BAFU im Besonderen befugt, Umweltinformationen zu veröffentlichen?

Artikel 6 USG stellt für sämtliche aktive Information über den Umweltschutz und den Stand des Ökosystems eine genügende rechtliche Grundlage im Sinne von Artikel 5 BV zur Legitimierung des Staatshandelns dar (vgl. Ziffer 3.2.1). Verschiedene Informationspflichten werden im USG selber konkretisiert (Art. 27, 29c, 29e, 47 Abs. 1 und 47 Abs. 2 USG). Darüber hinaus bestehen eine ganze Reihe spezialgesetzlicher Bestimmungen, welche die Pflicht oder das Recht der Umweltfachstellen zur aktiven Umweltinformation statuieren (vgl. Ziffer 3.2.2). Zudem wird in zahlreichen sektoriellen umweltvölkerrechtlichen Verträgen das Recht oder die Pflicht zur aktiven Information über den Stand der Umweltbelastung und über den Umweltschutz statuiert (vgl. Ziffer 3.1.1). Demgegenüber ergibt sich für die Schweiz aus der EUA-Mitgliedschaft keine völkerrechtliche Verpflichtung oder Berechtigung zur aktiven oder passiven Zugänglichmachung von Umweltinformation. Mit der Ratifizierung der Aarhus-Konvention werden für die Schweiz zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtungen zur Zugänglichmachung von Umweltinformation entstehen, auch für die aktive Information (Art. 5 Aarhus-Konvention; vgl. Ziffer 3.1.2). Die Aarhus-Konvention bedarf allerdings der Umsetzung ins schweizerische Landesrecht. Für den PRTR besteht schon heute eine umfassende und genügende Rechtsgrundlage (vgl. Ziffer 3.1.2 und 3.2.1). Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass für die aktiven Informationstätigkeiten der Bundesverwaltung (aber auch der kantonalen Fachstellen) im Bereich der Umweltinformation *in jedem Fall eine oder mehrere genügende Rechtsgrundlagen* bestehen.

Artikel 6 USG

Wenn es sich bei der fraglichen Umweltinformation um *Geobasisdaten des Bundesrechts* (vgl. Geobasisdatenkatalog im Anhang 1 GeoIV) handelt, findet auf die Frage der Zugänglichkeit ausschliesslich und abschliessend das Geoinformationsrecht des Bundes (Art. 12 GeoIG, Art. 21 ff. GeoIV) Anwendung (vgl. Ziffern 3.4, 4.2.3 und 5.3). Für Geobasisdaten des Bundesrechts sind mithin alle nachfolgenden Ausführungen unbeachtlich.

Geobasisdaten
(Ziffern 3.4, 4.2.3 und 5.3)

Hinsichtlich weiterer Überschneidungen der Umweltinformation mit anderen Kategorien von Informationen bzw. Daten kann Folgendes ausgeführt werden:

- > Wegen Fehlens abweichender spezialgesetzlicher Regelungen ist davon auszugehen, dass für meteorologische und klimatologische Daten, die gleichzeitig Umweltinformation darstellen, Artikel 6 USG zur Anwendung kommt.
- > Grundsätzlich gibt es keine Rechtsvorschrift, die ausschliesse, dass statistische Daten im Sinne der Statistikgesetzgebung gleichzeitig auch Umweltinformationen im Sinne der Umweltgesetzgebung sein können und umgekehrt. Aus der Sicht des Zweckentfremdungsverbotes ist es unproblematisch, wenn Informationen über den Umweltschutz oder die Umweltbelastung, welche zu Verwaltungszwecken oder mit unspezifischer Zwecksetzung erhoben wurden, für statistische Zwecke mit verwendet werden und zur Veröffentlichung in Statistiken führen. Auch die *Verwendung statistischer Daten für den Zweck der Umweltbeobachtung stellt keine Verletzung des Statistikgeheimnisses* dar, wenn diese ausschliesslich in einer anonymisierten oder aggregierten Form öffentlich zugänglich gemacht wird, die keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Personen ermöglicht.

Meteorologische Daten
(Ziffer 3.5)

Statistische Daten
(Ziffer 3.6 und 5.4.2)

Einschränkungen erleidet die Möglichkeit der Umweltinformation von Amtes wegen durch den *Datenschutz*, sofern es sich bei den Umweltdaten um Personendaten handelt (vgl. dazu Ziffer 5.2). Das Datenschutzgesetz findet allerdings dann keine Anwendung, wenn der Personenbezug zwischen Sachdaten und Person ausschliesslich via Georeferenzierung *und* Grundbuch hergestellt werden kann (vgl. Ziffer 5.2). Als datenschutzrechtliche *Regel bezogen auf die Umweltinformation* kann ansonsten festgehalten werden, dass diese immer dann veröffentlicht werden darf, wenn eine Ermächtigungs- oder Verpflichtungsnorm besteht, und dass in diesen Fällen sich die Ermächtigung auch auf den allfällig bestehenden Personenbezug bezieht. Allerdings gilt es im Einzelfall zu prüfen, *ob die umweltrechtlichen Bestimmungen nicht restriktiver sind* als das allgemeine Datenschutzrecht des Bundes. Artikel 47 USG und Artikel 52 GSchG enthalten beispielsweise solche Einschränkungen. Zudem ist in jedem Fall das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, d. h., es ist zu klären, ob es zur Abdeckung der legitimen Informationsbedürfnisse der Bevölkerung – allenfalls einer besonders betroffenen Bevölkerungsgruppe – notwendig ist, Daten, die eine natürliche oder juristische Person erkennbar machen, in dieser Form zu veröffentlichen, oder ob durch eine Aggregation oder Anonymisierung der Daten dem Personendatenschutz besser Rechnung getragen werden könnte.

Datenschutz

Weitere Einschränkungen für die Umweltinformation bestehen – soweit sie nicht spezialgesetzlich ausdrücklich statuiert wurden – kaum. Die Frage der Einschränkungen zum Schutz des Staates stellt sich bei der aktiven Information kaum, weil es die informierende Behörde in der Hand hat, ob sie von sich aus die Informationen preisgeben will oder nicht. Für behördliche Umweltinformationen in der Schweiz sowie für die Daten, welche den Informationen zugrunde liegen, besteht *kein privatrechtlicher Rechtsschutz*; aus privatrechtlicher Sicht sind diese Informationen und Daten frei, d. h. frei zugänglich und frei nutzbar (vgl. Ziffer 6.1.5). Diese freie Nutzbarkeit gilt aus privatrechtlicher Sicht auch unter öffentlichen Körperschaften. Für die Bundesverwaltung bedeutet dies letztlich, dass der *Veröffentlichung von Umweltinformation keine privatrechtlichen Schranken* entgegenstehen. Ein eigentlicher *öffentlich-rechtlicher Leistungsschutz* besteht für den Bund nur für Umweltinformationen, die in den *Gel-*

tungsbereich des Geoinformationsrechts oder des Meteorologierechts fallen, dieser stellt aber bei der Umweltinformation von Amtes wegen durch eine Bundesbehörde (BAFU) keine Schranke dar.

Welches sind die Voraussetzungen, damit Behörden oder Verwaltungseinheiten des Bundes (das BAFU im Besonderen) Umweltinformationen anderen Behörden oder Verwaltungseinheiten des Bundes zur Weiterbearbeitung oder zur Integration in ihre eigenen Datensysteme überlassen können?

Artikel 14 RVOV enthält nicht nur die Verpflichtung der *Amtsstellen der Bundesverwaltung* zur Zusammenarbeit, sondern regelt auch den Daten- bzw. Informationsaustausch innerhalb der Bundesverwaltung. Demnach sind die Verwaltungseinheiten verpflichtet, sich gegenseitig zu informieren (Art. 14 Abs. 1 RVOV) und müssen sich gegenseitig die Auskünfte erteilen, die für die gesetzliche Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Vorbehalten bleiben die Regelungen des Datenschutzgesetzes (vgl. Ziffer 7.1.1). Artikel 44 Absatz 3 USG ist eine spezialgesetzliche Regelung im Sinne einer Ausnahme vom Zweckentfremdungsverbot, die dem Bundesrat eine Regelung dahingehend ermöglicht, dass Angaben über Stoffe und Organismen an die Umweltfachstellen weitergegeben werden können, auch wenn sie für andere Zwecke erhoben wurden.

Artikel 14 RVOV

Der Bund und die Kantone sind im Sinne der *Amtshilfe* gemäss Artikel 44 Absatz 2 BV in umfassender Weise zum unentgeltlichen Austausch von Umweltinformationen (insbesondere Informationen der Umweltbeobachtung) verpflichtet, sofern und soweit die Zulässigkeit des Datenaustausches nicht durch Bestimmungen des Datenschutzes oder durch besondere gesetzliche Vorschriften (z. B. über das Amtsgeheimnis) eingeschränkt wird. Den besonderen Verpflichtungen zum Informationsaustausch im übrigen Bundesrecht kommt somit keine selbstständige Bedeutung zu. Sie präzisieren allenfalls die verfassungsrechtliche Verpflichtung oder schränken sie ein.

Amtshilfe

Bei *Geobasisdaten des Bundesrechts* richtet sich der Datenaustausch unter Behörden grundsätzlich ausschliesslich nach dem neuen Geoinformationsrecht (Art. 14 GeoIG, Art. 37 ff. GeoIV).

Aus der Sicht des Zweckentfremdungsverbot des *Statistikrechts* ist es unproblematisch, wenn Informationen über den Umweltschutz oder die Umweltbelastung, welche zu Verwaltungszwecken oder mit unspezifischer Zwecksetzung erhoben wurden, für statistische Zwecke mit verwendet werden und zur Veröffentlichung in Statistiken führen. In diesem Sinne darf insbesondere das BAFU ohne Bedenken das BFS mit umweltrelevanten Personendaten beliefern. Umgekehrt stellt auch die Verwendung statistischer Daten für den Zweck der Umweltbeobachtung keine Verletzung des Statistikgeheimnisses dar, wenn diese ausschliesslich in einer anonymisierten oder aggregierten Form öffentlich zugänglich gemacht werden, die keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner Personen ermöglicht.

Zweckentfremdungsverbot

10.2 Aspekte mit weiter gehendem Abklärungsbedarf

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Abklärungen und Ausführungen ist zurzeit im Bereich der aktiven Umweltinformation *kein zusätzlicher Abklärungsbedarf* erkennbar. Allfällige weitere bzw. vertiefte Abklärungen müssten sich auf konkrete Sachverhalte beziehen, damit ein konkreter Mehrwert entsteht.

10.3 Ergänzende Handlungsempfehlungen

Wie die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens aufzeigen, besteht im Bereich der aktiven Umweltinformation kein eigentlicher Handlungsbedarf. Die Tatsache, dass das Gutachten in Auftrag gegeben wurde, weil Unsicherheiten in rechtlicher Hinsicht vermutet wurden, sowie die vorliegenden Darstellungen zeigen allerdings auf, dass die rechtlichen Regelungen äusserst komplex und dispers und deshalb für juristische Laien nicht leicht durchdringbar sind. Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, ob nicht eine gewisse Klärung von Vorteil sein könnte. Diese könnte (parallel) mit den folgenden Massnahmen erreicht werden:

- > Das USG könnte in dem Sinne geändert werden, dass die Regelungen zur Umweltinformation geändert und ergänzt würden. Einerseits sollte dabei der heute im Informationsrecht gängigen Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Information besser Rechnung getragen werden. Andererseits wäre es von Vorteil, auch für den Austausch von Umweltdaten unter den Behörden eine klare und eindeutige Regelung zu schaffen (analog zu Art. 14 GeoIG), welche die grundsätzliche Berechtigung zum Datenaustausch, allfällige Vorbehalte des Datenschutzes sowie die Kostenlosigkeit festhält. Die im Rahmen der Umsetzung der Aarhus-Konvention ohnehin notwendigen Gesetzgebungsarbeiten könnten dazu genutzt werden.
- > Es zeigt sich, dass die vom BAFU angedachten Wegleitungen zur Umweltinformation und eine damit verbundene Weiterbildung der betroffenen Fachpersonen sinnvoll sind.
- > Die Frage, ob und wie weit die zuständigen Umweltbehörden aktiv informieren müssen und wo ihnen allenfalls ein Handlungsspielraum hinsichtlich des Inhalts, des Umfangs und des Zeitpunkts der Information zusteht, kann nicht in genereller und abstrakter Weise beantwortet werden (vgl. Ziffer 3.7). Zur Klärung dieser Frage wäre eine systematische Analyse der Rechtsgrundlagen bezogen auf jede einzelne Umweltinformation notwendig. Diese Arbeit wäre sehr aufwändig, könnte sich aber allenfalls im Hinblick auf einen vereinfachten Vollzug lohnen.

Neuer Umweltinformationsartikel

Wegleitungen für die
Umweltfachstellen

Abgrenzung Informations-
pflicht/Informationsrecht

> Verzeichnisse

Abkürzungen

BAFU

Bundesamt für Umwelt

BFS

Bundesamt für Statistik

BGA

Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz); SR 152.1

BGF

Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991, SR 923.0

BGG

Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005; SR 173.110

BStatG

Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992; SR 431.01

BV

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

DSG

Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Datenschutzgesetz); SR 235.1

EG

Europäische Gemeinschaft

EIONET

Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz

EMRK

Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; SR 0.101

EUA

Europäische Umweltagentur

EUAV

Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (mit Änderungen vom 29.04.1999 und 22.07.2003)

FHV

Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006; SR 611.01

GBV

Verordnung vom 22. Februar 1910 betreffend das Grundbuch; SR 211.432.1

GeolG

Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz); SR 510.62

GeolV

Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (Geoinformationsverordnung); SR 510.620

GSchG

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

GTG

Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz); SR 814.91

i.e.S.

im engeren Sinn

i.V.m.

in Verbindung mit

i.w.S.

im weiteren Sinn

IKUB

Koordinationsorgan Umweltbeobachtung

ISchV

Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung); SR 510.411

JSG

Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz); SR 922.0

KBNL

Konferenz der Beauftragten für Natur- und Landschaftsschutz

KOK

Konferenz der Kantonsförster

KVU

Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz

MetG

Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie; SR 429.1

MetV

Verordnung vom 7. November 2007 über die Meteorologie und Klimatologie; SR 429.11

NHG

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966; SR 451

NUS

Netzwerk Umweltbeobachtung Schweiz

OR

Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220

PRTR

Pollutant Release and Transfer Register

PRTR-V

Verordnung vom 15. Dezember 2006 zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser (PRTR-V); SR 814.017

RVOG

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997; SR 172.010

RVOV

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

SEV 108

Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten; SR 0.235.1

SEV 181

Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung; SR 0.235.11

StFV

Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung); SR 814.012

StGB

Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0

StSG

Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991; SR 814.50

UIG

Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (Deutschland); BGBl I S. 3704

UNO-Pakt II

Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte; SR 0.103.2

URG

Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz); SR 231.1

URP

Umweltrecht in der Praxis

USG

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz); SR. 814.01

UVPV

Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung; SR 814.001

UWG

Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb; SR 241

VBBö

Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens; SR 814.12

VG

Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz); SR 170.32

WaG

Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz); SR 921.0

ZBI

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

ZGB

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907; SR 210

Abbildungen

Abb. 1	Umweltinformation im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen	22
Abb. 2	Rahmen der Interessenabwägung bei der Datenbekanntgabe	23
Abb. 3	Regelungsstruktur des Datenschutzes in der Schweiz	49
Abb. 4	Indirekter Personenbezug über das Grundbuch	55
Abb. 5	Zulässiger Datenfluss Statistik/Umweltinformation	59
Abb. 6	Datenfluss bei der Umweltinformation	78
Abb. 7	Haftungsanspruch bei Geheimnisverletzung	80
Abb. 8	Haftungsanspruch bei Schutzrechtsverletzung	81
Abb. 9	Haftungsanspruch bei falscher Information	82
Abb. 10	Haftungsanspruch bei gestörtem Informationszugang	85

Literatur

Literatur, Gutachten, u.ä.

Aebi-Müller R.E. 2005: Personenbezogene Informationen im System des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes; Bern.

Baudenbacher C. 2001: Lauterkeitsrecht. Kommentar zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG); Basel/Genf/München.

Brunner S.C., Mader L. (Hrsg.) 2008: Öffentlichkeitsgesetz; Stämpfli Handkommentar SHK (SHK BGÖ); Bern.

Bürgi-Schmelz A., Gamez G.: Rahmenbedingungen und Bedeutung des Statistikabkommens; undatiertes wissenschaftliches Paper.

Butt M.E. 2001: Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention; Stuttgart.

Cherpillod I. 2006: Kommentar zu Artikel 2 URG, in: Müller B.K., Oertli R.: Urheberrechtsgesetz (URG), Stämpfli Handkommentar SHK, Bern (SHK URG).

Dahl R. 2004: Does Secrecy Equal Security? Limiting Access to Environmental Information; Environmental Health Perspectives, Vol. 112, Nr. 2, February 2004; S. A 104 ff.

Dornseif M., Schumann K.H. 2002: Probleme des Datenbegriffs im Rahmen des § 269 StGB; JR Heft 2, S. 52 ff.

Druey J.N. 1995: Information als Gegenstand des Rechts. Entwurf einer Grundlegung; Zürich.

Ehrenzeller B. et al. (Hrsg.) 2008: Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar; 2. Aufl.; Zürich/St. Gallen (St. Galler Kommentar, 2. Aufl.).

Epiney A., Scheyli M. 2000: Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht; Forum Europarecht Bd. 6, Freiburg.

Errass C. 2004: Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht; URP 1, S. 47 ff.

Fasel U. 2008: Grundbuchverordnung (GBV). Kommentar; Basel.

Füzessery S. 2006: Le devoir d'informer des autorités, in: Flückiger, Alexandre (Hrsg.): la mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration; Zürich, S. 81 ff.

Gamez G. 2004: Bilaterale II: Die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik; Die Volkswirtschaft 9, S. 24 f.

Geiger J.F. 2001: Geo-Information als immaterielles Rechtsgut; JurPC Web-Dok. 70, Abs. 1–64.

Gross J. 2001: Schweizerisches Staatshaftungsrecht; 2. Aufl.; Bern.

Häfelin U., Müller G., Uhlmann F. 2006: Allgemeines Verwaltungsrecht; 5. Auflage; Zürich/St. Gallen.

Häner I. 1990: Öffentlichkeit der Verwaltung; Zürich.

Häner I. 1992: Daten, Datenschutz und Information im Risikobereich, URP: S. 436 ff.

Häner I. 2004: Aktive Information und passives Zugangsrecht, URP 1: S. 3 ff.

Häner I., Seiler H., Siegenthaler M. 1995: Datenschutz versus Umweltinformation, insbesondere im Rahmen der Störfallverordnung; URP: S. 57 ff.

- Häusermann D.M. 2009: Vertraulichkeit als Schranke von Informationsansprüchen; Zürich/St. Gallen.
- Hertin P.W. 2005: Datenbankschutz für topografische Landeskarten?; Kartographische Nachrichten (KN) 1: S. 25 ff.
- Hess-Odoni U. 2004: Die Herrschaftsrechte an Daten; Jusletter vom 17. Mai.
- Honsell H. 2005: Schweizerisches Haftpflichtrecht; 4. Aufl.; Zürich/Basel/Genf.
- Huser M. 2005: Geo-Informationsrecht. Rechtlicher Rahmen für Geographische Informationssysteme; Zürich.
- Karg M., Weichert T. 2007: Datenschutz und Geoinformation; eine Studie des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi); Kiel.
- Kettiger D. 2005: Gesetzgeberische Instrumente der Lenkung von Staat und Gesellschaft; ius.full 3+4: S. 163 ff.
- Kettiger D. 2005: Vom Grenzstein bis zu eGovernment: das Geoinformationsgesetz in der Vernehmlassung, Jusletter vom 29. August.
- Kettiger D. 2008: Das neue Geoinformationsrecht im Lichte des Umweltrechts und im Dienste der Nachhaltigen Entwicklung; URP 8: S. 759 ff.
- Kettiger D. 2009: Geheimhaltung und Öffentlichkeit von Geoinformation. Zugangsberechtigung zu Geoinformation im Spannungsfeld entgegenstehender Sicherheitsaspekte; Sicherheit & Recht 1: S. 53 ff.
- Kommentar zum Umweltschutzgesetz; hrsg. von der Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller; 2. Aufl.; Zürich 1998.
- Kübler P. 1999: Rechtsschutz von Datenbanken (EU – USA – Schweiz); Zürich.
- Mächler A. 2005: Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit zwischen Gemeinwesen, in: Bovay B., Nguyen M.S. (Hrsg.): Mélanges en l'honneur de Pierre Moor; Bern: S. 395 ff.
- Mader L. 2006: Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Ehrenzeller, Bernhard (Hrsg.): Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes; Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 39; St. Gallen: S. 9 ff.
- Mahon P. 1999: L'information par les autorités; Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 3: S. 199 ff. (gleichzeitig erschienen in Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 118: S. 199 ff.).
- Maurer-Lambrou U. 2008: Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der Schweiz; Anwaltsrevue 5, S. 227 f.
- Maurer-Lambrou U., Vogt N.P. 2006: Datenschutz, Basler Kommentar (BSK DSG), 2. Aufl.; Basel/Genf/München.
- Müller J.P., Schefer M. 2008: Grundrechte in der Schweiz; 4. Auflage; Bern.
- Peters A. 2008: Völkerrecht. Allgemeiner Teil; 2. Aufl.; Zürich.
- Rey H. 2000: Die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum; Grundriss des schweizerischen Sachenrechts, Bd I; 2. Aufl. Bern.
- Rey L., Jordi B. 2004: Jeder sein Umweltdetektiv; Umwelt 4, S. 36 ff.
- Rosenthal D., Jöhri Y. (Hrsg.) 2008: Handkommentar zum Datenschutzgesetz (Handkommentar DSG); Zürich.
- Rudin B. 2009: Verfassungswidrige Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes, SJZ 105: S. 1 ff.
- Ruf A. 2009: Bevölkerung fordert Datenschutz; digma 2009–1, S. 44 f.
- Sägesser T. 2007: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG); Stämpfli Handkommentar SHK (SHK RVOG); Bern.
- Schneider N., Epiney A. 2005: L'Agence européenne pour l'environnement et la Suisse; URP 3, S. 211 ff.
- Spühler K., Dolge A., Vock D. 2006: Kurzkomentar zum Bundesgerichtsgesetz (BGG); Zürich/St. Gallen.
- Stämpfli S. 2009: Das Schengener Informationssystem und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung; Bern.
- Stratenwerth G., Wohlers W. 2007: Schweizerisches Strafgesetzbuch. Handkommentar, Bern.
- Thurnherr D. 2003: Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht; Zürich.
- Tschannen P., Wyss D. 2004: Verfassungsgrundlagen des Bundes im Bereich der Geoinformation; Rechtsgutachten vom 24. September zuhanden des Bundesamtes für Landestopografie (unveröffentlicht).
- Tschannen P., Zimmerli U., Müller M. 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht; 3. Aufl.; Bern.
- van Klink B., Prins C. 2002: Law and Regulation: Scenarios for the Information Age; Amsterdam.

Von Büren R., Marbach E. 2002: Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht; 2. Aufl.; Bern.

Weber R.H. 1999: Datenbankrecht – Regelungsbedarf in der Schweiz?, in: Weber R.H., Hilty R.M. 1999: Daten und Datenbanken. Rechtsfragen zu Schutz und Nutzung; Zürich: S. 59 ff.

Weber R.H. 1999: Information und Schutz Privater, ZSR II 1.

Weber R.H. 2000: Datenschutzrecht vor neuen Herausforderungen; Zürich.

Weber R.H. 2000: Rechtlicher Regelungsrahmen von raumbezogenen Daten, Zürich.

Weber R.H. 2005: Ideenschutz als Rechtsproblem, UFITA II: S. 315 ff.

Weber R.H., Sommerhalder M. 2007: Das Recht der personenbezogenen Informationen; Zürich/Basel/Genf.

Wermelinger A. 2004: Informationelle Amtshilfe. Verunmöglicht der Datenschutz eine effiziente Leistungserbringung durch den Staat?; ZBI 4: S. 173 ff.

Wiestner H. 2004: Informationsbeschaffung durch die Behörden, URP 1: S. 29 ff.

Wüger D. 2005: Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien; Bern.

Ziegler A.R. 2006: Einführung in das Völkerrecht; Bern.

Dokumente aus der Bundesverwaltung

Beschaffungskommission des Bundes (BBL): Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) des Bundes für Dienstleistungsaufträge (BKB 01.03.2001).

Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749.

Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Juni 1993, BBl 1993 1445 (Botschaft USG 1993).

Botschaft zum Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG) vom 6. September 2006, BBl 2006 7817 (Botschaft GeolG).

Botschaft zum Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (ZertES) vom 3. Juli 2001 (Botschaft ZertES); BBl 2001 5679.

Bundesamt für Statistik (BFS), Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, Zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union; Neuenburg 2004.

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Netzwerk Umweltdaten Schweiz NUD, Soll-Phase, Schlussbericht Aussagen vom 2. November 2005.

Eurostat: Verhaltenskodex für die nationalen und gemeinschaftlichen statistischen Stellen; erlassen vom Ausschuss für das Statistische Programm der Gemeinschaft am 24. Februar 2005.

IKUB: Informations- und Koordinationsorgan Umweltbeobachtung, IKUB. Weiterentwicklung; Bericht vom 11. Mai 2004.

IKUB: Umweltinformationsabgabe innerhalb der Bundesverwaltung; Empfehlung vom 9. November 2004.

Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit in der Umweltbeobachtung und die Gründung des «Netzwerks Umweltbeobachtung Schweiz NUS» vom 5. Juni 2007.

Bundesratsbeschluss vom 23. September 1996 betreffend Gründung eines Informations- und Koordinationsorgans Umweltbeobachtung (IKUB).

Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997, BBl 1997 II 941 (Botschaft BGA).

Botschaft zu einem Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 30. Oktober 1991; BBl 1992 I 373.

Websites

Alle Hinweise in diesem Gutachten auf Websites beziehen sich auf den Stand vom 30. April 2009: Dies gilt sowohl für die in den Fussnoten angegebenen wie auch für die untenstehenden Internetadressen.

<http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/index.html?lang=de>

<http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02272/02278/02512/index.html?lang=de>

<http://www.bafu.admin.ch/umweltbeobachtung/02272/02274/index.html?lang=de>

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/eu.html

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/institutionen/oeffentliche_statistik/ethische_prinzipien/uno.html

Verzeichnis der Rechtserlasse**Völkervertragsrecht****de lege lata:**

SR-Nummer	Erlasstitel
0.101	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)
0.451.431	Protokoll von Cartagena vom 29. Januar 2000 über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt
0.700.1	Übereinkommen vom 7. November 1991 zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)
0.814.021	Montrealer Protokoll vom 16. September 1987 über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen
0.814.20	Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen
0.814.201	Protokoll vom 17. Juni 1999 über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen vom 17. März 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen
0.814.32	Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13. November 1979
0.814.325	Protokoll vom 24. Juni 1998 zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen, betreffend persistente organische Schadstoffe
0.814.327	Protokoll vom 30. November 1999 zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigungen, betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahe Ozon
0.431.026.81	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik vom 26. Oktober 2004

0.814.092.681	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur und dem Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET) vom 26. Oktober 2004 (EUA-Vertrag)
0.103.2	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)
0.235.1	Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV 108)
0.235.11	Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung (SEV 181)
0.814.01	Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
0.814.02	Wiener Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht
0.814.03	Stockholmer Übereinkommen vom 22. Mai 2001 über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention)
0.814.04	Übereinkommen vom 17. März 1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen

de lege ferenda:

Publikation	Erlasstitel
---	Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), abgeschlossen in Aarhus, Dänemark, am 25. Juni 1998 (Der vollständige Konventionstext ist abgedruckt in ILM 38 [1999] 517; verwendet wird vorliegend meist die deutsche Fassung, welche mit Österreich und der Schweiz abgestimmt ist, http://www.aarhus-konvention.de/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=18&Itemid=100) (Aarhus-Konvention)

--- Protocol on Pollutant Release and Transfer Register adopted 22 May 2003, http://www.unece.org/env/pp/prtr/docs/PRTR_Protocol_e.pdf

**Recht internationaler Organisationen
(einschliesslich der EG und EU)**

Publikation Erlasstitel

--- Annex 15 to the International Convention on Civil Aviation, Aeronautical Information Services, 12th edition July 2004

--- EEA Implementation rules for the application of regulation (EC) 1049/2001 as adopted by the Management Board 22 June 2004

ABI. Nr. L 120 vom 11.05.1990 Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes

ABI. Nr. L 117 vom 05.05.1999 Verordnung (EG) Nr. 933/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes

ABI. Nr. L 145 vom 31.05.2001 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Rates und der Kommission

ABI. Nr. L 245 vom 29.09.2003 Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes

Bundesrecht

SR-Nummer Erlasstitel

101 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)

152.1 Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA)

170.32 Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG)

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

172.010.1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)

173.110 Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005

210 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB)

211.432.1 Verordnung vom 22. Februar 1910 betreffend das Grundbuch (GBV)

220 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR)

231.1 Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG)

235.1 Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (Datenschutzgesetz, DSG)

241 Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

311.0 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB)

429.1 Bundesgesetz über die Meteorologie und Klimatologie (MetG)

429.11 Verordnung vom 7. November 2007 über die Meteorologie und Klimatologie (MetV)

431.01 Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BStatG)

431.01.011 Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik vom 30. Juni 1993

431.01.2.1 Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung) vom 30. Juni 1993

451	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG)
510.411	Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV)
510.62	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeolG)
510.620	Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (Geoinformationsverordnung, GeolV)
611.01	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (FHV)
814.01	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG)
814.011	Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV)
814.012	Verordnung vom 27. Februar 1991 über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StfV)
814.017	Verordnung vom 15. Dezember 2006 zum Register über die Freisetzung von Schadstoffen sowie den Transfer von Abfällen und von Schadstoffen in Abwasser (PRTR-V)
814.12	Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBö)
814.20	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG)
814.50	Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG)
814.91	Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG)
921.0	Bundesgesetz über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG)
922.0	Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSg)
923.0	Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (BGF)

Andere Rechtserlasse

Deutschland:

Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (Deutschland); BGBl I S. 3704

Kantone:
