

Aktive behördliche Information in Umweltangelegenheiten

Zu Reichweite und Schranken des Rechts und der Pflicht staatlicher Behörden zur Verbreitung oder Weitergabe von Umweltinformationen unter besonderer Berücksichtigung wissenschaftlicher Untersuchungen

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU)

Prof. Astrid Epiney
MLaw Tobias Fasnacht
Dr. Benedikt Pirker
Ass. iur. Stefan Reitemeyer

Januar 2014

Impressum

Auftraggeber: Bundesamt für Umwelt (BAFU), CH-3003 Bern

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

Auftragnehmer: Institut für Europarecht der Universität Freiburg (CH)

Autoren: Astrid Epiney, Tobias Fasnacht, Benedikt Pirker, Stefan Reitemeyer

Begleitung BAFU:

Roger Zufferey, Harald Bentlage, Dr. sc. nat. Josef Tremp, Salomé Sidler

Hinweis: Diese Studie/dieser Bericht wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung und Problemstellung.....	1
B.	Zu den völkerrechtlichen Vorgaben: die Aarhus-Konvention.....	3
I.	Überblick und Allgemeines.....	6
II.	Zur Tragweite des Art. 5 Aarhus-Konvention.....	10
1.	Pflicht zur Erhebung bestimmter Umweltinformationen.....	11
2.	Pflicht zur aktiven Information.....	13
a)	„Sachdienliche“ Informationen.....	13
b)	Pflicht zur aktiven Information im Gefahrenfall.....	13
c)	Allgemeine Informationspflichten.....	14
3.	Pflichten betreffend die Art und Weise der Zurverfügungstellung von Informationen.....	15
4.	Zu den Grenzen der aktiven Informationspflicht – unter besonderer Berücksichtigung des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses.....	16
III.	Fazit.....	20
1.	Zur Qualifikation als Umweltinformation.....	20
2.	Pflicht zur aktiven Veröffentlichung.....	21
3.	Recht zur aktiven Veröffentlichung.....	22
4.	Zur Reichweite der Ausnahmetatbestände.....	23
C.	Informationsfreiheit im schweizerischen Recht.....	25
I.	Reichweite der Pflicht zur aktiven Information.....	25
II.	Bekanntgabe an ausländische Behörden.....	29
1.	Mögliche Rechtsgrundlagen.....	30
a)	Nationales Recht.....	30
b)	Völkerrechtliche Vereinbarungen.....	33
2.	Zur Anwendbarkeit der datenschutzrechtlichen Vorgaben.....	34
a)	Anwendungsbereich.....	34
b)	Zu den Vorgaben des Datenschutzgesetzes.....	36
3.	Fazit.....	39
III.	Zu Reichweite und Grenzen der aktiven Information.....	40
1.	Grundsätze.....	40
a)	Geltende Rechtslage.....	40
b)	Zur Rechtslage auf der Grundlage des neuen Art. 10e USG.....	44
2.	Anwendung auf die vorliegende Fragestellung.....	46
a)	Zur Reichweite des Fabrikationsgeheimnisses.....	46
b)	Zu den involvierten Interessen.....	50
c)	Zur Verhältnismässigkeitsprüfung.....	52
3.	Fazit.....	54

D.	Zur Rechtslage im EU-Recht	57
I.	Primärrechtliche Grundlagen.....	57
II.	Informationsrecht auf EU-Ebene	60
1.	Zur VO 1049/2001	60
2.	Zur VO 1367/2006	63
3.	Exkurs: zur Informationsfreiheit im Rahmen von REACH	66
a)	REACH – Grundgedanke und Überblick.....	67
b)	Veröffentlichungsvorschriften im Rahmen von REACH.....	70
aa)	Nicht zu veröffentlichende Informationen (Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006)	71
bb)	Zu veröffentlichende Informationen (Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006) ...	72
cc)	Nach Abwägung zu veröffentlichende Informationen (Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006)	74
dd)	Veröffentlichungsrelevante Aspekte von Berichtspflichten	76
ee)	Veröffentlichungsrelevante Aspekte der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure.....	76
4.	Fazit.....	77
III.	Informationsrecht auf mitgliedstaatlicher Ebene	78
1.	Zur RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie).....	78
2.	Zur RL 2012/18 (Seveso-Richtlinie).....	82
3.	Fazit.....	83
E.	Zur Rechtslage in ausgewählten Staaten.....	85
I.	Deutschland	85
1.	Informationsfreiheitsgesetz	86
a)	Passive Information.....	87
b)	Aktive Information.....	88
2.	Umweltinformationsgesetz.....	88
a)	Passive Informationspflichten	88
b)	Aktive Informationspflichten	89
c)	Ausnahmen von den Informationspflichten	90
3.	Fazit.....	92
II.	Frankreich.....	93
1.	Rechtsgrundlagen und Reichweite des Informationsrechts	94
a)	Gesetz von 1978.....	94
b)	Code de l'environnement	94
2.	Ausnahmen von der Veröffentlichung	95
3.	Code du patrimoine	96
4.	Fazit.....	97
III.	Grossbritannien.....	97
1.	Environmental Protection Act	98
2.	Environmental Information Regulations	99
3.	Freedom of Information Act.....	101
4.	Fazit.....	102
IV.	USA.....	102
1.	Freedom of Information Act.....	103
2.	Der Toxic Substances Control Act.....	105
3.	Fazit.....	106
V.	Schlussfolgerung	106

F.	Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.....	109
I.	Zusammenfassung	109
1.	Reichweite der Aarhus-Konvention	109
2.	Informationsfreiheit im schweizerischen Recht	110
3.	Zur Rechtslage im EU-Recht	112
4.	Zur Rechtslage in ausgewählten Staaten	113
II.	Schlussbemerkung.....	114
	Literaturverzeichnis	117
	Abkürzungsverzeichnis	127

A. Einleitung und Problemstellung

1. Sowohl auf völker- und europarechtlicher Ebene als auch in zahlreichen nationalen Rechtsordnungen ist in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten **eine Tendenz zu vermehrter Transparenz des Handelns öffentlicher Verwaltungen** zu beobachten, wobei der Bereich des **Umweltrechts bzw. der Umweltpolitik** in dieser Beziehung wohl eine Vorreiterrolle einnahm bzw. einnimmt, ein Aspekt, der vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung der Verfügbarkeit umweltbezogener Informationen im Hinblick auf eine effektive Umweltpolitik zu sehen ist.¹ Stichworte in diesem Zusammenhang sind auf völkerrechtlicher Ebene die sog. Aarhus-Konvention², auf EU-Ebene die sog. Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4)³ und die sog. Aarhus-Verordnung (VO 1367/2006)⁴ sowie die diesbezüglichen Regelungen in zahlreichen Staaten über die aktive und passive Information, insbesondere auch im Bereich der Umweltpolitik.

2. Der Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen sowie deren aktive Verbreitung durch die Behörde können aber auch in **Konflikt mit anderen öffentlichen oder privaten Interessen** geraten, so z.B. mit dem Anliegen der Behörde, die behördlichen Entscheidungen „ungestört“ vorbereiten zu können, dem Schutz personenbezogener Daten oder auch demjenigen des Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses. Vor diesem Hintergrund sehen die einschlägigen rechtlichen Vorgaben in aller Regel Ausnahmen vom Grundsatz der Transparenz bzw. der Zugänglichkeit von bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen oder sonstiger Informationen vor.⁵ Diese Ausnahmen beziehen sich in erster Linie auf den passiven Informationszugang, m.a.W. die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein grundsätzlich bestehender Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen verweigert werden darf oder zu verweigern ist, und sie werden in aller Regel auch (lediglich) in diesem Zusammenhang diskutiert. Hingegen wurden die sich in Bezug auf die genaue Reichweite der **aktiven Information** – also die durch die Behörden auf deren Initiative erfolgende Information der Öffentlichkeit – stellenden Rechtsfragen bislang eher wenig diskutiert. Gleiches gilt für die Frage, unter welchen Voraussetzungen **Umweltinformationen an andere (ausländische) Behörden** weitergegeben werden dürfen. Dass auch hier möglicherweise Probleme und Interessenkonflikte bestehen können, erschliesst sich schon vor dem Hintergrund, dass

¹ Vgl. hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 10.

² UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“, AK). Der Text des Abkommens findet sich in ILM 38 (1999), 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, 484 ff.

³ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

⁴ VO 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 264, 13.

⁵ Vgl. etwa die Ausnahmetatbestände in Art. 4 RL 2003/4 oder in Art. 4 VO 1049/2001 (VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43), zu diesen Ausnahmen, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 26 ff., Rn. 47 ff.

der Begriff der Umweltinformation grundsätzlich weit gefasst ist, so dass diese nicht nur Informationen über den Zustand der Umwelt als solcher, sondern auch Informationen über diesbezügliche Tätigkeiten und wirtschaftliche Analysen erfassen, dies mit der Folge, dass auch „betriebsinterne“ Angaben – z.B. solche über das Gefahrenpotential bestimmter Produkte – Umweltinformationen darstellen können.⁶

3. Die vorliegende Untersuchung geht vor diesem Hintergrund der Fragestellung nach, wie weit die **aktiven staatlichen Informationspflichten und -rechte in Umweltaangelegenheiten** gehen bzw. unter welchen Voraussetzungen staatliche Behörden berechtigt oder verpflichtet sind, Umweltinformationen allgemein zu verbreiten oder an andere Behörden weiterzugeben, dies spezifisch in Bezug auf **wissenschaftliche Untersuchungen über die Produktbeschaffenheit und Zusammensetzung sowie die Gefährlichkeit bestimmter Produktbestandteile für die Umwelt**, die von einer öffentlichen Behörde in Auftrag gegeben wurden. Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Frage gelegt werden, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen der Umstand, dass die betreffende Umweltinformation Rückschlüsse auf die Art und Weise der Herstellung eines bestimmten Produkts zulässt, die staatliche Informationspflicht entfallen lässt bzw. der Verbreitung oder Weitergabe der betreffenden Umweltinformation entgegensteht, dies im Zusammenhang mit der Frage, ob Ergebnisse entsprechender wissenschaftlicher Untersuchungen, die im Auftrag der Behörde erstellt wurden, verbreitet oder weitergegeben werden dürfen. Diese Problematik soll ausgehend von den völkerrechtlichen Vorgaben, wobei die Aarhus-Konvention im Vordergrund steht (B.), insbesondere für die in der Schweiz bzw. für schweizerische Behörden geltende Rechtslage erörtert werden (C.). Einzugehen ist aber auch auf die Rechtslage im EU-Recht (D.) sowie in ausgewählten Staaten (E.). Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung werden schliesslich in Thesenform zusammengefasst, an die sich eine kurze Schlussbemerkung anschliesst (F.).

Die vorliegende Untersuchung geht auf ein Gutachten zurück, das die Verfasser im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU) erstellten. Inhaltlich handelt es sich um ein unabhängiges Gutachten: Die Verfasser wurden – losgelöst von möglicherweise bestehenden Interessen – um eine unabhängige Klärung der sich stellenden Fragen gebeten. Die Fragestellung wurde dabei wie folgt umschrieben:

„Das Gutachten soll die Frage klären, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Behörde die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über Inhaltsstoffe von chemischen Produkten (Zubereitungen und Gegenstände), die in ihrem Auftrag erstellt wurden, weitergeben oder / und veröffentlichen darf. Im Zentrum dieser Fragestellung steht dabei das Verhältnis zwischen Informationsauftrag bzw. -freiheit einerseits und Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bzw. Fabrikationsgeheimnis andererseits.

Diese Fragestellung soll einerseits für das schweizerische Recht, andererseits für das EU-Recht beantwortet werden. Weiter ist rechtsvergleichend auf die Grundzüge der Rechtslage in Grossbritannien, Deutschland, Frankreich und den USA einzugehen. Ein Exkurs ist ausgewählten Aspekten der Veröffentlichung von der Europäischen Chemikalienagentur vorliegenden Berichten gewidmet.“

Dem Bundesamt für Umwelt, insbesondere Herrn *Harald Bentlage*, Frau *Salomé Sidler*, Herrn *Josef Tremp* und Herrn *Roger Zufferey*, sei an dieser Stelle für das entgegengebrachte Vertrauen und die sehr angenehme Zusammenarbeit gedankt.

⁶ Vgl. z.B. die denkbar weit gehaltene Begriffsdefinition in Art. 2 Abs. 1 RL 2003/4 oder in Art. 2 Nr. 3 AK. Zum Begriff der Umweltinformation auch noch Rn. 11.

B. Zu den völkerrechtlichen Vorgaben: die Aarhus-Konvention

4. Die in der vorliegenden Untersuchung im Zentrum stehende Frage nach der genauen Reichweite des Rechts bzw. der Pflicht von Behörden, bestimmte Umweltinformationen zu verbreiten oder weiterzugeben, ist vor dem Hintergrund der diesbezüglichen **völkerrechtlichen Vorgaben** zu sehen: Insbesondere die sog. **Aarhus-Konvention** stellte hier einen bedeutenden Schritt im Umweltvölkerrecht dar und verankert – soweit ersichtlich erstmals – auch losgelöst von einem bestimmten völkerrechtlichen Vertrag allgemein bestimmte Informationspflichten und Informationsrechte in Umweltangelegenheiten auf völkervertraglicher Ebene.⁷

Umweltinformationsmechanismen haben aber auch darüber hinaus – vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass zahlreiche Umweltprobleme effektiv nur über eine Kooperation auf verschiedenen Ebenen gelöst werden können – insgesamt an **Bedeutung** im Völkerrecht **gewonnen** und sind nunmehr in den meisten umweltvölkerrechtlichen Verträgen enthalten,⁸ und gewisse Informations- und Konsultationspflichten sind auch völkergewohnheitsrechtlich anerkannt. Ihr Schwerpunkt liegt aber – dies im Gegensatz zur Aarhus-Konvention – auf den zwischenstaatlichen Informationspflichten bzw. den Informationspflichten gegenüber Konventionsorganen sowie gewissen Konsultationspflichten. Dabei kann zwischen folgenden Arten von Informationspflichten unterschieden werden:⁹

- Eine Pflicht zum **allgemeinen, regelmässigen Informationsaustausch** findet sich in nahezu jedem modernen umweltrechtlichen Abkommen.¹⁰ Multilaterale Abkommen sehen dazu in der Regel umfassende Berichtssysteme – häufig auch unter Einbezug von vertraglich geschaffenen Institutionen, die auch die Verbreitung der Berichte übernehmen – vor, welche die Zentralisierung der Informationen bezwecken. Die Übereinkommen sehen dazu häufig die Schaffung von Institutionen vor.¹¹
- Die **ausserordentlichen Informationspflichten** betreffen meist plötzliche Entwicklungen von Umweltsituationen, die ein erhebliches Gefahrenpotenzial bergen. Im Vordergrund steht dabei die Verpflichtung der Staaten, bei akuten Gefährdungen oder erheblichen Beeinträchtigungen der Umwelt die möglicherweise betroffenen Staaten zu warnen. Dabei kann von der völkerrechtlichen Gewohnheitsregel ausgegangen werden, wonach den Staaten jedenfalls dann eine Pflicht zur förmlichen Informationen von Nachbarstaaten oder sonst betroffener Staaten obliegt, wenn ein Ereignis oder Projekt ins Gewicht fallende Auswirkungen auf die Umweltbedingungen im Territorium eines anderen Staates entfalten kann. Die blosse (jedoch nicht nur theoretische)

⁷ Vgl. zur Einbettung der Aarhus-Konvention in die Entwicklung des Umweltvölkerrechts insbesondere *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 ff.

⁸ Zur Entwicklung der Informationsmechanismen im Umweltvölkerrecht s., jeweils m.w.N., *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 13 ff.; *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (222); *Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 35 ff.; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 33 ff.; *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 19 ff.; *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 3 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 22 ff.; *Bell/McGillivray*, Environmental Law, 155 ff.

⁹ Zu Begrifflichkeit im Einzelnen auch *Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 6 ff.

¹⁰ Vgl. den ausführlichen Überblick über hier einschlägige völkerrechtliche Verträge bei *Sands/Peels*, International Environmental Law, 626 ff., die auch auf zahlreiche *soft law*-Dokumente hinweisen.

¹¹ Vgl. m.w.N., *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 121 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 624 ff.

Möglichkeit solcher Auswirkungen dürfte vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips dabei ausreichend sein, so dass eine Schädigung noch nicht eingetreten sein muss.¹²

- **Konsultationspflichten** gehen noch weiter. Danach sind die Staaten verpflichtet, vor der Durchführung eines Projektes oder zu einem bestimmten Ereignis Stellungnahmen betroffener Staaten einzuholen. Ziel dieser Pflichten ist, grenzüberschreitende Auswirkungen besser beurteilen zu können und diese in die Planung mit aufnehmen zu können. Konsultationspflichten sind in der völkerrechtlichen Praxis anerkannt. Es ist zumindest davon auszugehen, dass die gewohnheitsrechtliche Pflicht besteht, im Falle von Projekten mit erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigung mit den betroffenen Staaten Konsultationen durchzuführen.¹³
- **Informationspflichten der Staaten gegenüber Bürgern** sind hingegen völkergewohnheitsrechtlich nicht erkennbar und in Verträgen – abgesehen von der Aarhus-Konvention – nur vereinzelt verankert.¹⁴

Nur am Rande sei ansonsten in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich staatliche Informationspflichten mit Bezug zur Umwelt auch aus der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** ergeben. Die Grundlage dieser Informationspflichten bilden nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) Art. 2 EMRK (Recht auf Leben)¹⁵ und Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens).¹⁶ So können Art. 2 und 8 EMRK verletzt sein, wenn Behörden nicht ausreichend und rechtzeitig über Umweltrisiken informieren.¹⁷ Denn Art. 2, 8 EMRK schützen nicht nur vor (willkürlichen) Übergriffen staatlicher Instanzen auf das Leben sowie das Privat- und Familienleben, indem der Staat solche Übergriffe zu unterlassen hat. Vielmehr kann aus diesen Bestimmungen (sowie den anderen in der EMRK gewährleisteten Rechten) auch eine Pflicht der Staaten abgeleitet werden, die erfassten Rechtsgüter vor Eingriffen Dritter und ggf. vor Naturgefahren durch das Ergreifen von den Umständen angemessenen Massnahmen zu schützen, so dass den in der EMRK enthaltenen Menschenrechten auch staatliche Schutzpflichten zu entnehmen sind, die die Staaten zu positivem Handeln verpflichten.¹⁸ So haben die Behörden darauf hinzuwirken, Unkenntnis über wesentliche Informationen zu beseitigen, die es den Betroffenen ermöglichen können, die Auswirkungen der Umweltrisiken zu erkennen und für sich zu minimieren.¹⁹

5. Die Aarhus-Konvention wurde u.a. durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten ratifiziert, und auch die Schweiz wird sie – wie das Parlament jüngst beschlossen hat²⁰ – in Kürze ratifizieren.²¹ Die Vorgaben für die aktive Umweltinformation sowohl in den nationalen Rechtsordnungen als auch in der Unionsrechtsordnung sind daher vor dem Hintergrund dieser Konvention zu sehen, die vielfach durch die interne Gesetzgebung in diesem Bereich umgesetzt werden sollte: Unter Heranziehung des Grundsatzes der **völkerrechtskonformen Auslegung**²² ist davon auszugehen, dass das

¹² Vgl. zum Ganzen, mit zahlreichen Nachweisen aus der völkerrechtlichen Praxis und dem Schrifttum, z.B. von *Arnauld*, ArchVR 2005, 279 (283 ff.); *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 125 ff.; *Beylerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 228 ff.

¹³ Vgl. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 129 ff.; *Sands/Peel*, International Environmental Law, 636 ff.

¹⁴ Vgl. *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 122.

¹⁵ Vgl. EGMR, Urt. v. 30.11.2004, 48939/99, Öneriydiz/Türkei.

¹⁶ Vgl. EGMR, Urt. v. 19.2.1998, 116/1996/735/932, Guerra/Italien.

¹⁷ Hierzu auch etwa *Meyer-Ladewig*, EMRK, Art. 8, Rn. 46.

¹⁸ Vgl. dazu EGMR, Urt. v. 19.2.1998, 116/1996/735/932, Guerra/Italien, Rn. 56 ff.

¹⁹ Vgl. EGMR, Urt. v. 19.2.1998, 116/1996/735/932, Guerra/Italien, Rn. 60.

²⁰ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und deren Änderung v. 27. September 2013, BBl 2013 7403; s. auch den Entwurf in BBl 2012 4363.

²¹ Allerdings ist der genaue Zeitpunkt der Ratifikation noch nicht absehbar, vgl. Art. 3 Abs. 2 des Bundesbeschlusses.

²² Vgl. für das schweizerische Recht grundlegend schon BGE 94 I 669 E. 6a; aus der Literatur nur, m.w.N. aus Schrifttum und Rechtsprechung, *Tschannen*, Staatsrecht, § 9, Rn. 36 ff.; für

interne Recht so auszulegen ist, dass den Anforderungen der Konvention Rechnung getragen wird.

6. Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden darum, den im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung zentralen Regelungsgehalt der Aarhus-Konvention zu umreißen, nämlich die Frage nach der **Reichweite und den Grenzen der aktiven Informationspflicht** (II.),²³ dies auf der Grundlage eines Überblicks über den Regelungsgehalt der Konvention und einige ihrer zentralen Charakteristika und Begriffsbestimmungen (I.). In einem Fazit (III.) wird der im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie besonders relevante Aussagegehalt der Konvention formuliert und auf die in dieser Studie im Vordergrund stehenden Fallgestaltungen angewandt.

Staatliche Informationspflichten gegenüber der Zivilgesellschaft können in zwei grosse Kategorien eingeteilt werden: Einerseits kann Einzelnen ein Anspruch auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen (Umwelt-) Informationen eingeräumt werden, was in der Regel mit dem Begriff **passive Informationspflicht** bezeichnet wird.²⁴ Diese Pflicht statuiert also ein Recht des Einzelnen auf Zugang zu Informationen.²⁵ Folge des Anspruchs auf Informationen für den Bürger ist, dass diesem ein Instrument zur Hand gegeben wird, mit dem er selbst als Akteur in der Umweltpolitik agieren kann. Die Voraussetzung dafür ist wiederum, dass der einzelne Bürger aus eigenem Antrieb handelt und über genügend Kenntnisse verfügt, ob und bei welcher Stelle Umweltinformationen zu erlangen bzw. vorhanden sind. Andererseits kann der Staat auch verpflichtet werden, die Öffentlichkeit oder bestimmte Teile derselben über gewisse Umweltbelange zu informieren, ohne dass diese daraufhin wirken müssen. Dieser Pflicht ist von Amts wegen nachzukommen. Die Begrifflichkeit hierfür ist die der **aktiven Informationspflicht**.²⁶ Die Verpflichtung zur aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verfolgt den Zweck, ein öffentliches Umweltbewusstsein zu schaffen sowie die Umwelterziehung und Bildung zu fördern. Daneben erfüllen aktive Informationspflichten in Gefahrensituationen den Zweck, dem Einzelnen oder der Öffentlichkeit ein genügendes Wissen zu vermitteln, um sich ausreichend auf die Gefahrensituation einstellen zu können.²⁷

das EU-Recht etwa die instruktive Heranziehung der Aarhus-Konvention für die Auslegung gewisser Richtlinienbestimmungen, die die Vorgaben der Konvention im Bereich des Rechtsschutzes umsetzen sollten, in EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel); EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Slg. 2009, I-9967.

²³ Allerdings besteht hier nicht der Anspruch einer vollständigen Erörterung, sondern Ziel ist es – vor dem Hintergrund des Anliegens der vorliegenden Untersuchung (s. Rn. 1 ff.) – einerseits die Grundstrukturen und die Umriss dieser aktiven Informationspflicht herauszuarbeiten, andererseits auf die im vorliegenden Zusammenhang möglicherweise besonders relevanten Aspekte einzugehen, dies mit dem Ziel, die für diese Studie relevanten Vorgaben der Konvention herauszuarbeiten.

²⁴ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 6; kritisch dazu m.w.N. *Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 6, der den Begriff „reaktiv“ vorschlägt, vom Inhaltsgelalt jedoch nicht abweicht.

²⁵ *Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 11.

²⁶ Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 6. Zur Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Informationspflicht zusammenfassend auch *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (84 f.).

²⁷ *Klein*, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 7 ff.; zu den rechtspolitischen Zielsetzungen des freien Informationszugangs zusammenfassend und systematisierend auch *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (89 ff.); spezifisch mit Bezug zur Umweltinformation auch *Epiney*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (28 ff.).

I. Überblick und Allgemeines

7. Die normativ bedeutenden Vorgaben²⁸ des UN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998²⁹ können – neben den sog. „allgemeinen Verpflichtungen“ – im Wesentlichen in „drei Pfeiler“ eingeteilt werden:³⁰ **Zugang zu Umweltinformationen, Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten Entscheidungsverfahren und gerichtlicher Zugang.**³¹

Die Besonderheit des Abkommens liegt in erster Linie darin, dass die Rechte und Pflichten der Parteien des Abkommens nicht primär in der Wahrung von Rechten und Interessen der Parteien untereinander liegen, sondern in der **Implementierung von Rechten der Öffentlichkeit bzw. Einzelner und Verbänden** auf Informationszugang und Beteiligung an bestimmten umweltrelevanten Verfahren sowie der Einräumung von Rechtsschutz.³²

Die Vertragsparteien der Aarhus-Konvention sollen der Öffentlichkeit, d.h. den Bürgerinnen und Bürgern sowie Nichtregierungsorganisationen, konkrete Ansprüche auf Informationen in Umweltsachen gewähren.³³ Damit notwendigerweise verbunden sind die Nutzbarmachung der Informationen in umweltrelevanten Massnahmen und die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Rechte.³⁴

8. Im Rahmen des **ersten Pfeilers** der Konvention ist zunächst jeder natürlichen oder juristischen Person (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen – nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten – ein **Recht auf Zugang zu bei Behörden³⁵ befindlichen Umweltinformationen³⁶** einzuräumen, dies unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse; Ausnahmen sind nur in abschliessend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 AK), wobei der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten ist. Darüber hinaus

²⁸ Aus zahlreichen in der Konvention verankerten „Pflichten“ können an sich kaum Vorgaben für die Vertragsstaaten abgeleitet werden, da sie im Hinblick auf ihre Verpflichtungswirkung nicht hinreichend präzise formuliert sind, so dass sie eher als Postulate bezeichnet werden können. Vgl. mit Hinweisen auf einige Beispiele *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 26.

²⁹ Vgl. schon Fn. 2.

³⁰ Vgl. zu dieser Einteilung etwa von *Danwitz*, NVwZ 2004, 272 (273 f.); *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Einl., Rn. 5 ff.; *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 25 ff.; *Bunge*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus Handbuch, 9 ff.

³¹ Vgl. zur Aarhus-Konvention, jeweils m.w.N., etwa *Brady*, Environmental Policy and Law 28 (1998), 69 ff.; *Morgera*, RECIEL 2005, 138 ff.; *Jendroska*, JEEPL 2005, 12 ff.; *Wates*, JEEPL 2005, 2 ff.; *Errass*, URP/DEP 2004, 47 ff.; *Larsen*, in: Dix ans d'accès à l'information, 25 ff.; *Reid*, Environmental Law & Management 2004, 77 ff.; *Wilsher*, EPL 2001, 671 (679 ff.); *Jeder*, UTR 2002, 145 ff.; *Müller*, Öffentlichkeitsbeteiligung, 16 ff.; *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 ff.; von *Danwitz*, NVwZ 2004, 272 ff.; *Zschiesche*, ZUR 2001, 177 ff.; *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, *passim*; *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 ff.; ausführlich auch *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz, 21 ff.; *Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation, 113 ff.; umfassend mit Bezug auf die Umsetzung in der EU und in Deutschland *Schlacke/Schrader/Bunge*, Aarhus-Handbuch, *passim*.

³² *Bunge*, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus Handbuch, 9.

³³ *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (227).

³⁴ *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (228).

³⁵ Zur Definition noch unten Rn. 11.

³⁶ Dabei wird dieser Begriff sehr weit definiert, so dass er insgesamt über denjenigen der RL 90/313 hinausgehen dürfte. Ebenso *Jeder*, UTR 2002, 145 (152 f.). Zum Begriff noch unten Rn. 11.

umfasst der erste Pfeiler der Konvention noch bestimmte Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der **Erhebung und der Weitergabe von Umweltinformationen**, auf die noch im Einzelnen einzugehen sein wird.³⁷

9. Im zweiten Pfeiler der Konvention geht es um die **Öffentlichkeitsbeteiligung**: Bei Entscheidungen über **Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können**,³⁸ ist eine **Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit**³⁹ vorzusehen; zudem ist die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu informieren, wobei die in der Konvention vorgesehenen Vorgaben für die Modalitäten der Beteiligung zu beachten sind (Art. 6 i.V.m. Anhang I AK), die den Vertragsstaaten allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen.⁴⁰ Darüber hinaus ist bei **umweltbezogenen Plänen und Programmen** eine **Beteiligung der Öffentlichkeit** zu gewährleisten, wobei sowohl die Art und Weise dieser Beteiligung als auch der Kreis der hier einbezogenen Öffentlichkeit von den Vertragsstaaten zu bestimmen ist (Art. 7 AK).⁴¹

10. Im **dritten Pfeiler** der Konvention geht es um den **Rechtsschutz**,⁴² wobei folgende Aspekte zu unterscheiden sind:

- Der **Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen** (Art. 4 AK) muss auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden können (Art. 9 Abs. 1 AK).
- Sodann muss die **Rechtmässigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können** (vgl. Anhang I AK), einem unabhängigen Überprüfungsverfahren zugänglich sein (Art. 9 Abs. 2 AK). Die Vertragsparteien können in Bezug auf den gerichtlichen Zugang Einzelner diesen davon abhängig machen, dass die Kläger ein ausreichendes Interesse haben oder – soweit dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist – ein **rechtlich geschütztes Interesse** geltend ma-

³⁷ Unten Rn. 12 ff.

³⁸ Die Liste der erfassten Projekte ist im Anhang aufgeführt. Dieser entspricht weitgehend – d.h. soweit sich der Anwendungsbereich überschneidet – Anhang I der IVU- bzw. IE-Richtlinie (RL 2010/75) und Anhang I der UVP-Richtlinie (RL 2011/92). *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (347), weist denn auch darauf hin, dass diese beiden Richtlinien bzw. die Vorgänger-Richtlinien (gemeint sind wohl die Anhänge der Richtlinien) der Aarhus-Konvention (gemeint ist wohl auch hier der Anhang) als Vorbilder gedient haben. S. auch *Jeder*, UTR 2002, 145 (160 f.).

³⁹ Zur Definition noch unten Rn. 11.

⁴⁰ Vgl. umfassend zu den sich aus der Zweiten Säule der Konvention ergebenden Pflichten, unter besonderer Berücksichtigung der Praxis des *Compliance Committee*, *Jendroska*, in: *The Aarhus Convention*, 91 ff.; *Bétaille*, RJE 2010, 197 ff.; s. auch schon *Verschuuren*, YEEL 4 (2005), 29 ff.; ausführlich mit Bezugnahme auf die Umsetzung im deutschen Recht auch *Guckelberger*, *VerwArch* 2012, 31 ff.

⁴¹ Speziell zu dieser Bestimmung *Jendroska*, JEEPL 2009, 495 ff.

⁴² Vgl. spezifisch zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf den Rechtsschutz *Epiney/Sollberger*, *Zugang zu Gerichten*, 324 ff.; *Epiney/Sollberger*, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz*, 168 ff.; *Epiney*, in: *Fluck/Theuer*, *Informationsfreiheitsrecht*, F II.1, Art. 9, Rn. 10 ff.; *Koch*, NVwZ 2007, 369 (376 f.); *Schlacke*, in: *Schlacke u.a.*, *Aarhus-Handbuch*, 375 ff.; *Ziekow*, NVwZ 2005, 263 (266 f.); *Radespiel*, *EurUP* 2007, 118 (122); *Wegener*, UTR 2008, 319 (339 ff.); *Oestreich*, *Verw* 2006, 29 ff.; *Ziehm*, JEEPL 2005, 287 ff.; *Schwerdtfeger*, *Verwaltungsrechtsschutz*, 266 ff.; *Schenderlein*, *Rechtsschutz und Partizipation*, 158 ff.; *Pernice-Warnke*, *EuR* 2008, 410 ff.; *Pernice-Warnke*, *Effektiver Zugang zu Gericht*, 134 ff.; *Durner*, in: *Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention*, 64 ff.

chen; jedenfalls ist aber eine Verbandsklage zuzulassen.⁴³ Die gerichtliche Überprüfung muss sich auf die „materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmässigkeit“ der angegriffenen Verwaltungsentscheidung beziehen, womit auch Vorgaben für den Kontrollumfang formuliert werden, deren genaue Reichweite jedoch streitig ist.⁴⁴

- Schliesslich müssen Mitglieder der Öffentlichkeit (unter die auch Umweltverbände fallen, vgl. Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention) Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und / oder Behörden vorgenommenen Handlungen⁴⁵ und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen **umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts** verstossen (Art. 9 Abs. 3 AK). Diese Rechtsschutzmöglichkeit muss zusätzlich und unbeschadet zu den beiden anderen Varianten des Rechtsschutzes eröffnet sein. Nach der Rechtsprechung des EuGH impliziert diese Bestimmung, dass jedenfalls grundsätzlich eine **Verbandsklage** eröffnet sein muss.⁴⁶

11. Dieser knappe Überblick über den Regelungsgehalt der Aarhus-Konvention⁴⁷ lässt auch die Rolle von Begriffsdefinitionen erkennen: Die verschiedenen, in der Konvention verankerten Verpflichtungen nehmen regelmässig Bezug auf bestimmte Begrifflichkeiten, die in Art. 2 AK definiert sind, so dass sich die eigentliche Tragweite der der Konvention zu entnehmenden Verpflichtungen letztlich regelmässig nur im Zusammenhang mit den **Begriffsdefinitionen** erschliesst. Von Bedeutung sind dabei in erster Linie folgende Definitionen:

- Der Begriff der **Behörde** (Art. 2 Nr. 2 AK) ist denkbar weit gefasst: Erfasst sind – abgesehen von Einrichtungen oder Gremien, die gerichtliche oder gesetzgebende Aufgaben wahrnehmen – zunächst alle Stellen der öffentlichen Verwaltung (auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene); es kommt nicht darauf an, ob diese Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen.⁴⁸ Daneben sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Private erfasst (Art. 2 Nr. 2 lit. b), c)

⁴³ EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel). S. auch schon EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgården-Lilla), Slg. 2009, I-9967.

⁴⁴ Ausführlich zur Problematik, m.w.N. und dezidiert für einen denkbar weiten Prüfungsumfang, *Schenderlein*, Rechtsschutz und Partizipation, 178 ff.

⁴⁵ Der Begriff der Handlung ist nach der Rechtsprechung nicht dahin auszulegen, dass er sich nur auf Massnahmen zur Regelung von Einzelfällen bezieht; vielmehr erfasst er auch Massnahmen mit allgemeiner Geltung (wobei jedoch nach Art. 2 Abs. 2 AK Handlungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft vorgenommen werden, ausgeschlossen sind), vgl. EuG, Rs. T-338/08 (Stichting Natuur en Milieu), Urt. v. 14.6.2012; EuG, Rs. T-396/09 (Vereniging Milieudefensie u.a.), Urt. v. 14.6.2012.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranárske), Urt. v. 8.3.2011 (slowakischer Braunbär). Zu diesem Urteil z.B. *Schlacke*, ZUR 2011, 312 ff.; *Krämer*, JEEPL 2011, 445 ff.; *Klamert*, EL-Rev. 2012, 340 ff.; *Berkemann*, DVBl. 2013, 1137 ff.

⁴⁷ Nicht berücksichtigt wurden hierbei die der Konvention noch zu entnehmenden allgemeinen Verpflichtungen (Art. 3 AK), deren rechtliche Tragweite insgesamt eher beschränkt ausfallen dürfte. Zu dieser Bestimmung etwa *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 38 ff.; *Epiney*, in: Fluck/Theuer Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 23 ff.

⁴⁸ Insoweit geht die Aarhus-Konvention über den Regelungsgehalt der (ursprünglichen) EU-Umweltinformationsrichtlinie (RL 90/313) hinaus, wonach nur Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen, verpflichtet werden müssen (Art. 2 lit. b) RL 90/313).

AK); allgemein fallen darüber hinaus auch EU-Organe unter den Behördenbegriff der Konvention (Art. 2 Nr. 2 lit. d) i.V.m. Art. 17 AK).⁴⁹

- Der Begriff der **Umweltinformation**⁵⁰ wird denkbar **weit** gefasst:⁵¹ Einbezogen wird nahezu jede denkbare Information mit Umweltbezug,⁵² wobei diese **in drei Kategorien** eingeteilt werden können:
 - Zunächst zählen Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen, die Artenvielfalt und deren Wechselwirkungen zu den Umweltinformationen (Art. 2 Nr. 3 lit. a) AK), womit der **Zustand der Umwelt** an sich erfasst wird.⁵³
 - Ebenso gehören **Faktoren**, die sich auf den **Zustand der Umwelt auswirken** oder **wahrscheinlich auswirken**, zu Informationen über die Umwelt (Art. 2 Nr. 3 lit. b) AK). Zu diesen Faktoren gehören nicht nur technische Angaben, wie Stoffe oder Energie, sondern auch Tätigkeiten, Massnahmen sowie Verwaltungsmassnahmen, einschliesslich der dabei verwendeten Analysen und Annahmen (so dass auch betriebsinterne Ursachen von Umweltbelastungen erfasst werden). Zu den Analysen und Annahmen lassen sich auch Stellungnahmen zählen, die im Verfahren abgegeben wurden. Diese finden im Abwägungsvorgang von Behörden regelmässig Beachtung und sind daher mit Analysen und Annahmen vergleichbar, so dass sie als solche auch als Umweltinformationen anzusehen sind.⁵⁴
 - Der Begriff der Informationen über die Umwelt beinhaltet schliesslich auch den **Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit**, sowie Bedingungen für menschliches Leben, Kulturstätten sowie Bauwerke, soweit sie von **Umweltbestandteilen** oder den oben genannten Faktoren **betroffen** sind oder betroffen sein können (Art. 2 Nr. 3 lit. c) AK).

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

⁴⁹ Vgl. im Einzelnen zum Behördenbegriff der Konvention *Epiney*, in: Fluck/Theuer Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 6 ff.; *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (230); *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 32; s. auch *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 52 f.; *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (350 f.).

⁵⁰ Zu seiner Bedeutung (sowohl für das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen als auch für den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung) auch Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Aarhus-Konvention und von deren Änderung vom 28. März 2012, BBl 2012 4323, 4340.

⁵¹ Vgl. allgemein zum Begriff der Umweltinformation z.B. *Butt*, NVwZ 2003, 1071 (1072); *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (129 ff.); *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 14 ff.; s. auch *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 369, die die Weite des Begriffs betonen.

⁵² *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (231); illustrativ zur Weite des Begriffs in Anknüpfung an die Rechtslage in Deutschland mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (96 f.); zu umstrittenen Aspekten etwa *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (129 ff.).

⁵³ *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (231); *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 15.

⁵⁴ *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 15.

Auf die inhaltliche Richtigkeit der Angaben kommt es für die Qualifizierung als Information über die Umwelt nicht an. Zum einen macht die Konvention dazu keine Einschränkungen, zum anderen entstünde dadurch eine nicht durch die Konvention vorgesehene Einschränkungsmöglichkeit des Zugangs zu Umweltinformationen. Von Bedeutung ist dieser Aspekt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass unrichtige Informationen mitunter Aufschlüsse über umweltrelevante Vorgänge geben können, wie etwa das Beispiel unrichtiger Angaben durch Betriebe im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zeigt. Im Übrigen führte eine diesbezügliche Einschränkung schon des Begriffs dazu, dass die Behörde die Information unter Berufung auf ihre (wirkliche oder vermeintliche) Unrichtigkeit zurückhalten dürfe.⁵⁵

Die Begrifflichkeit der **Informationen** über die Umwelt umfasst nach der Aarhus-Konvention bezüglich der Form alle technisch denkbaren, materiellen Speichermedien von Informationen.⁵⁶ Blosses Wissen, das keine Speicherung durch ein Medium gefunden hat, ist daher nicht von Informationen über die Umwelt umfasst.⁵⁷

- Der Begriff der **betroffenen Öffentlichkeit** – der insbesondere im Zusammenhang mit der Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren von Bedeutung ist – umfasst die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit sowie ganz allgemein die Öffentlichkeit, die ein Interesse an diesen Verfahren hat; bei Verbänden, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen, ist von vornherein eine solche Betroffenheit anzunehmen (Art. 2 Nr. 5 AK). Insgesamt sind die Anforderungen an die Betroffenheit oder das Interesse eher gering; insbesondere darf – wie schon der Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 2 AK zeigt – keine Rechtsverletzung verlangt werden.⁵⁸

II. Zur Tragweite des Art. 5 Aarhus-Konvention

12. Art. 5 AK enthält eine Reihe von Verpflichtungen zur **Erhebung von Informationen**, sowie zur **aktiven Verbreitung von Informationen**. Die Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Zugangs zu Informationen über die Umwelt nach Art. 4 AK zu sehen, da erst die Verfügbarkeit von Umweltinformationen bei den Behörden gewährleistet, dass der Anspruch des Einzelnen auf Zugang nicht ins Leere läuft, so dass Art. 5 AK letztlich auch sicherstellt, dass die Einzelnen auch effektiv die Möglichkeit haben, sich über den Zustand der Umwelt und damit zusammenhängende Aspekte zu informieren.⁵⁹ Auch kann es sinnvoll bzw. notwendig sein, die Öffentlichkeit in bestimmten Situationen aktiv und unabhängig von der Geltendmachung eines Anspruchs über bestimmte Gegebenheiten zu informieren.

⁵⁵ Vgl. *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 17.

⁵⁶ Vgl. die Formulierung in Art. 2 Nr. 3 AK.

⁵⁷ *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 16.

⁵⁸ Vgl. im Einzelnen zum Begriff der betroffenen Öffentlichkeit *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 20 ff. Zu den Anforderungen, die an Umweltorganisationen gestellt werden dürfen, EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Slg. 2009, I-9967. Hierzu etwa *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 8. Die Aarhus-Konvention verwendet daneben auch noch den Begriff der Öffentlichkeit, vgl. Art. 2 Nr. 4 AK, hierzu *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 1-3, Rn. 18 f.

⁵⁹ Vgl. insoweit auch *Bunge*, in: Schlacke u.a., Aarhus Handbuch, Einleitung, Rn. 20; *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 35.

13. Deutlich wird damit aber auch, dass sich die **funktionalen Wirkrichtungen der Art. 4, 5 AK** unterscheiden: Während nach Art. 4 AK ein eigentliches individuelles Recht auf Zugang zu Umweltinformationen einzuräumen ist (passive oder reaktive Informationspflicht), betrifft Art. 5 AK von Amtes wegen wahrzunehmende Verpflichtungen zur Erhebung und Bekanntgabe (aktive Informationspflicht).⁶⁰

Art. 4 AK soll also das Informationsbedürfnis der partizipationswilligen Öffentlichkeit stillen, wobei dies kein Selbstzweck ist, sondern auch und gerade im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation öffentlichen Handelns, der Sicherstellung eines effektiven Vollzugs rechtlicher Vorgaben, der Möglichkeit gerichtlicher Geltendmachung von Rechten Einzelner sowie ganz allgemein der Beteiligung Einzelner an Verwaltungsverfahren steht.⁶¹ Art. 5 AK bezweckt – neben der Gewährleistung der Verfügbarkeit gewisser (wichtiger) Umweltinformationen – die Steigerung des Partizipationswillens der Öffentlichkeit durch eine aktive Informationsübermittlung/-bereitstellung. Auch soll die Öffentlichkeit durch die Verbreitung von Informationen über die Umwelt zu einem umweltbewussten Verhalten angeregt werden,⁶² und schliesslich sind gewisse aktive Informationspflichten im Zusammenhang mit dem Gefahrenschutz zu sehen.⁶³

14. Vor diesem Hintergrund sind denn auch die verschiedenen Kategorien von Verpflichtungen zu sehen, die sich aus Art. 5 AK ergeben: eine Pflicht zur Erhebung bestimmter Umweltinformationen (1.), eine eigentliche Pflicht zur Verbreitung bestimmter Umweltinformationen (2.) sowie Vorgaben über die Art und Weise der Zurverfügungstellung von Informationen bzw. allgemeine Informationspflichten (3.). Die Bekanntgabe von Umweltinformationen kann aber auch eingeschränkt werden (4.).

1. Pflicht zur Erhebung bestimmter Umweltinformationen

15. Um einen Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren oder um diese zu verbreiten, müssen die Behörden notwendigerweise auch über gewisse Informationen verfügen.⁶⁴ Art. 5 Abs. 1 AK sind vor diesem Hintergrund zwei „Kategorien“ eigentlicher **Umweltinformationserhebungspflichten** zu entnehmen:

- Nach **Art. 5 Abs. 1 lit. a) AK** ist sicherzustellen, dass die Behörden über **Informationen** verfügen, die für ihre **Aufgaben relevant** sind, wobei diese Informationen aktuell zu halten sind. Diese Bestimmung impliziert also eine eigentliche **Pflicht zur Informationsbeschaffung** durch die Behörden.⁶⁵
- Die Effektivität dieser Informationsbeschaffungspflicht impliziert die Schaffung bestimmter verbindlicher Strukturen und Verfahren. So verpflichtet **Art. 5 Abs. 1 lit. b) AK** die Vertragsparteien, **verbindliche Systeme zur Erhebung von Informationen über Tätigkeiten** zu schaffen, die **erhebliche Auswirkungen** auf die Umwelt haben können.

⁶⁰ Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 7; Bunge, in: Schlacke u.a., Aarhus Handbuch, Einleitung, Rn.14 ff. Zur Begrifflichkeit auch schon oben Rn. 6.

⁶¹ Zu diesen Hintergründen des Rechts auf Zugang zu Informationen, m.w.N., Epiney, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (28 ff.).

⁶² Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 77 f.

⁶³ Zu den Zielsetzungen von Informationsrechten auch schon oben Rn. 6.

⁶⁴ S. insoweit auch schon Rn. 12. S. ansonsten im Einzelnen zu den Funktionen aktiver Umweltinformationspflichten, m.w.N., Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, 77 ff.; s. auch schon oben Rn. 6, 13.

⁶⁵ So schon Epiney/Scheyli, Aarhus-Konvention, 35.

16. Auch wenn die Vertragsstaaten somit ausdrücklich zur Informationsbeschaffung verpflichtet werden, bleiben die genauen Konturen dieser Verpflichtung doch eher vage: So wird schon die Frage, welche Informationen für die Erfüllung der Aufgaben einer Behörde relevant sind, in zahlreichen Konstellationen nicht eindeutig zu beantworten sein. Auch die Verpflichtung zur Schaffung verbindlicher Systeme zur Informationserhebung über bestimmte Tätigkeiten bleibt insofern offen formuliert, als ihr Umfang und ihre Tragweite auch durch die unbestimmten Begriffe „angemessener Umfang“ und „erheblich“ umschrieben wird. Insofern dürfte den Vertragsstaaten bei der Erfüllung der sich aus Art. 5 Abs. 1 lit. a), b) AK ergebenden Pflichten ein eher **weiter Gestaltungsspielraum** zukommen.

17. Nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass jedenfalls eine allgemeine diesbezügliche Untätigkeit sowie das Unterlassen der Erhebung von für die effektive Erfüllung der behördlichen Aufgaben klar erforderlichen Umweltinformationen nicht mit Art. 5 Abs. 1 lit. a) AK in Einklang stünde. Im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 lit. b) AK wäre zumindest die Erhebung von belanglosen Informationen über Tätigkeiten nicht ausreichend, und jedenfalls impliziert die Schaffung von „Systemen“ in irgendeiner Form **institutionalisierte „Routinemechanismen“**, so dass rein punktuell Agieren nicht ausreicht. Zu denken ist etwa an Berichtssysteme von Anlagenbetreibern über Emissionen und Immissionen.⁶⁶

18. Der Pflicht zur Informationserhebung zuzurechnen ist auch die Pflicht zur Einrichtung eines **Schadstoffemissionsregisters** (Art. 5 Abs. 9 AK), ein sog. PRTR⁶⁷. Diese Verpflichtung wurde in einem Protokoll vom 21. Mai 2003 konkretisiert. Danach ist nicht nur die Einrichtung selbst verbindlich, sondern es werden auch die Struktur und der Mindestinhalt präzisiert (Art. 4, 5 PRTR-Protokoll). Innerhalb der EU wurden die sich aus diesem Protokoll ergebenden Verpflichtungen durch die VO 166/2006 umgesetzt.⁶⁸

Das PRTR soll zweierlei Zwecke erfüllen. Zum einen soll die staatliche Überwachung der gesetzlich normierten Grenzwerte von Schadstoffen, zum anderen der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt erleichtert werden.⁶⁹ Die übrigen Bestimmungen zum Zugang zu Informationen durch die Öffentlichkeit in Art. 11 und der Beschränkung des Zugangs in Art. 12 des PRTR-Protokolls sind im Übrigen gleich ausgestaltet wie die der Aarhus-Konvention.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 68 f.; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 88.

⁶⁷ Pollutant Release and Transfer Register (PRTR). Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 81.

⁶⁸ Vgl. hierzu etwa *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 149 ff. Speziell zur VO 166/2006 *Röckinghausen*, ZUR 2009, 19 ff.; *Bünger*, JEEPL 2010, 177 ff.

⁶⁹ *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 151; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 101.

⁷⁰ Vgl. dazu insbesondere Art. 4 Aarhus-Konvention.

2. Pflicht zur aktiven Information

19. **Art. 5 AK** verankert eine Reihe mehr oder weniger spezifisch ausgestalteter Pflichten zur **effektiven aktiven Umweltinformation**. Die Hintergründe dieser Informationsverpflichtungen sind unterschiedlich: Teilweise sollen sie sicherstellen, dass die Einzelnen ihre Zugangsrechte effektiv wahrnehmen können, teilweise dienen sie der unmittelbaren Gefahrenvorsorge oder -abwehr, teilweise der allgemeinen Information der Öffentlichkeit.⁷¹

Der Inhalt der zu verbreitenden Informationen lässt sich auch in prozedurale und substantielle Informationen über die Umwelt unterteilen.⁷² Substantielle Informationen über die Umwelt sind Informationen, wie sie in Art. 2 Nr. 3 AK beschrieben sind. Inhaltlich sind somit der Zustand von Umweltbestandteilen und beeinflussende Faktoren umfasst.⁷³ Prozedurale Informationen über die Umwelt sind Informationen ohne direkten Umweltbezug. Sie beinhalten Informationen über den Ablauf der behördlichen Verfahren, Art und Umfang der substantiellen Informationen,⁷⁴ über die relevanten rechtlichen Vorschriften sowie die Voraussetzungen der massgeblichen Umweltverfahren.⁷⁵

a) „Sachdienliche“ Informationen

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

b) Pflicht zur aktiven Information im Gefahrenfall

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

⁷¹ S. insoweit auch schon oben Rn. 6, 13.

⁷² Zur allgemeinen Einteilung der Informationen im Umweltvölkerrecht vgl. *Klein*, Umweltinformationen im Völker- und Europarecht, 81 ff.

⁷³ Zum Begriff der Umweltinformation oben Rn. 11.

⁷⁴ Auch „Meta-Informationen“ genannt, vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 72; *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 147.

⁷⁵ Vgl. insgesamt *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 147; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 90 ff.; *Epiney*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 31 ff.; *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (232 f.).

22. Ob eine solche Gefahr vorliegt, ist unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und der Vorgaben des Vorsorgeprinzips zu beurteilen, wobei der Behörde jedoch auch hier ein gewisser **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist. Festzuhalten bleibt aber jedenfalls, dass es sich um eine **akute** („unmittelbar bevorstehende“) **Gefahr** handeln muss, so dass z.B. die allgemeine (potentielle) Gefährlichkeit eines Stoffes grundsätzlich für die Bejahung dieser gefahrenbezogenen Informationspflicht nicht ausreicht. Der **Ursprung der Gefahr** ist unbeachtlich, so dass die Informationspflicht unabhängig von der Verursachung der Gefahr durch menschliche Tätigkeiten oder durch natürliche Ursachen besteht. Des Weiteren löst bereits die unmittelbare Gefahr einer „**einfachen**“ **Beeinträchtigung** für Gesundheit und Umwelt die Informationspflicht aus. Dies folgt aus dem Vergleich von Art. 5 Abs. 1 lit. c) und Art. 5 Abs. 1 lit. b) AK. Letzterer geht nämlich von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt aus, während Art. 5 Abs. 1 lit. c) AK dazu keine weitere Aussage trifft.

23. Der **Inhalt der zu verbreitenden Informationen** ist weit gefasst, da „alle einer Behörde vorliegenden Informationen [...] welche die Öffentlichkeit in die Lage versetzen könnten, Massnahmen zur Vermeidung oder Begrenzung des durch die Gefahr verursachten Schadens zu ergreifen“ an die möglich betroffene Öffentlichkeit weiterzuleiten sind.⁷⁶ Um die notwendigen Informationen effektiv zu verbreiten, sind allfällige Notfall- und Katastrophenpläne vorzubereiten sowie Empfehlungen und Notfallübungen für örtliche Behörden zum Verhalten im Gefahrenfall.⁷⁷ Insbesondere aus dem Gebot der Effektivität heraus ist eine solche Vorbereitung notwendig, um Fehlinterpretationen der Informationen zu vermeiden, welche die Situation im Gefahrenfall ansonsten weiter verschlechtern könnten.⁷⁸

Die Formulierung verzichtet ansonsten auf eine rechtsverbindliche Konkretisierung des Mindestinhalts der zu verbreitenden Informationen. Dies hängt zum einen mit dem Bestehen speziellerer Übereinkommen zur Unfallverhütung und -bekämpfung zur Zeit der Verhandlungen und zum anderen mit der späten Integrierung in die aktiven Umweltinformationspflichten zusammen, sah doch Art. 4 des Entwurfs⁷⁹ der Arbeitsgruppe zur Aarhus-Konvention noch keine Informationsverpflichtungen im Gefahrenfall vor.⁸⁰

c) **Allgemeine Informationspflichten**

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

- Nach **Art. 5 Abs. 4 AK** ist in regelmässigen Abständen (höchstens vier Jahre) ein **nationaler Umweltbericht** zu veröffentlichen und zu verbreiten.

Inhaltlich ist ein zusammenfassender Bericht über den Zustand der Umwelt abzugeben. Dies beinhaltet Angaben zur Qualität der Umwelt, sowie über Umweltbelastungen.⁸¹ Der Detailreichtum der Berichte ist ansonsten nicht vorgegeben, lässt sich aber aus ihrer Funktion bestimmen. So

⁷⁶ Vgl. auch *Klein*, Umweltinformationen im Völker- und Europarecht, 145.

⁷⁷ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 70.

⁷⁸ *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 90.

⁷⁹ *Draft Elements for the Convention on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making* vom 11. April 1996.

⁸⁰ Vgl. hierzu *Klein*, Umweltinformationen im Völker- und Europarecht, 146.

⁸¹ Vgl. insoweit auch den Wortlaut des Art. 5 Abs. 4 AK.

soll die Öffentlichkeit anhand der Berichte die Entwicklung der Umwelt über mehrere Jahre ablesen und vergleichen können.⁸² Dies gestattet der Öffentlichkeit Auswirkungen von Massnahmen besser einzuschätzen, was wiederum zu einer Verbesserung der Partizipation führen kann. Dazu hat der Bericht auch Angaben über die Umweltbelastungen zu enthalten. Die nationalen Berichte sollen aber auch keine einseitigen Berichterstattungen über Errungenschaften und Verbesserungen darstellen, sondern einer gewissen Objektivität genügen. Die Anforderung der Objektivität lässt sich auch aus der Unterscheidung von den Berichten zu Politiken in Art. 5 Abs. 3 lit. a) und lit. c) AK entnehmen. Danach sind die Berichte über die Umwelt gerade nicht Politiken im Umweltbereich.

- **Art. 5 Abs. 5 AK** verankert die Pflicht zur Verbreitung **offizieller Dokumente** (insbesondere Pläne verschiedener Art) und **gesetzlicher Grundlagen** (national und international).
- **Art. 5 Abs. 7 AK** sind weitere zu veröffentlichende Angaben zu entnehmen:
 - **Tatsachen oder Tatsachenanalysen**, die für die Ausarbeitung wichtiger umweltpolitischer Vorschläge relevant und wesentlich sind;⁸³
 - erläuterndes Material über den **Umgang mit der Öffentlichkeit** in Angelegenheiten, die unter das Abkommen fallen;
 - Informationen über die **Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben** oder die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt.

Die Veröffentlichung der Tatsachen und Tatsachenanalysen dient in erster Linie Art. 7 AK, der für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme verlangt, dass ihr vorab die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Für die Vorabinformationen können die Vertragsparteien selbst bestimmen, welche Tatsachen sie für relevant und wesentlich erachten.⁸⁴ Soweit bestimmte Tatsachen und Tatsachenanalysen einem umweltpolitischen Vorschlag zu Grunde liegen, wird man jedoch auch von deren Relevanz und Wesentlichkeit ausgehen können. Ansonsten wäre die Beteiligung im Rahmen des Art. 7 AK nicht in dem vorgesehenen Masse möglich.

3. Pflichten betreffend die Art und Weise der Zurverfügungstellung von Informationen

25. Art. 5 AK enthält schliesslich noch einige Vorgaben, die sich letztlich auf die **konkrete Art der Verfügbarmachung von Informationen** beziehen. Leitmotiv dieser Vorgaben ist das Anliegen, die umweltrelevanten Informationen der Öffentlichkeit in **transparenter Weise** zugänglich zu machen, so dass ein effektiver Zugriff auf die Informationen sichergestellt werden kann.⁸⁵ Hinzuweisen ist hier in erster Linie⁸⁶ auf folgende Aspekte:

⁸² Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 77.

⁸³ Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4), die die Aarhus-Konvention in der Union umsetzen soll, diese Kategorie zu veröffentlichender Umweltinformationen in Art. 7 RL 2003/4 nicht eigens aufführt. Damit wird die Frage aufgeworfen, ob die Umsetzung dieser Verpflichtung in der Union tatsächlich den Anforderungen der Konvention entspricht.

⁸⁴ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 80.

⁸⁵ S. schon *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 31; s. auch *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 146.

⁸⁶ S. sodann noch Art. 5 Abs. 6 AK, wonach die Vertragsparteien Betreiber ermutigen sollen, an einem freiwilligen System von Umweltzeichen oder Öko-Audits teilzunehmen, um der Öffentlichkeit Anhaltspunkte über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten zu liefern. Zu dieser „Verpflichtung“, deren rechtliche Tragweite eher begrenzt sein dürfte, *Stec/Casey-*

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

Gemeint ist damit ein barrierefreier Zugang über das Internet. Wichtig ist dabei jedoch, dass der elektronische Zugang zu Informationen über die Umwelt nicht die traditionellen Informationswege verdrängt. Ansonsten könnten Teile der Öffentlichkeit, welche mit den neuen Informationswegen nicht vertraut sind oder die technischen Möglichkeiten aus anderen Gründen nicht nutzen können, vom Zugang zu den Informationen abgeschnitten werden.⁸⁷

26. Diese Pflichten zu geeigneten praktischen Vorkehrungen im Hinblick auf die Verbreitung von Umweltinformationen sind in ihrer **Ausgestaltung flexibel**, was durch die Verwendung von Regelbeispielen,⁸⁸ den Verweis auf Umsetzung nach den „innerstaatlichen Rechtsvorschriften“⁸⁹ oder Entwicklungsgeboten⁹⁰ deutlich wird.⁹¹

4. Zu den Grenzen der aktiven Informationspflicht – unter besonderer Berücksichtigung des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses

27. Die Pflicht der Vertragsparteien, Informationen über die Umwelt zu verbreiten, ist nicht schrankenlos: Nach **Art. 5 Abs. 10 i.V.m. Art. 4 Abs. 3, 4 AK** kann die Bekanntgabe einer eigentlich zu verbreitenden Information unterlassen werden, wenn einer der in diesen Bestimmungen genannten, **abschliessend aufgeführten Ausnahmetatbestände** vorliegt.

28. **Art. 4 Abs. 3 AK** betrifft Ausnahmegründe, die letztlich vor dem Hintergrund der Sicherstellung **effektiven behördlichen Handelns** zu sehen sind. Im Einzelnen werden folgende Gründe genannt:⁹²

- die Behörde **verfügt nicht** über die betreffende **Information** (lit. a);
- der Antrag ist **offensichtlich missbräuchlich** oder zu **allgemein formuliert** (lit. b);

Lefkowitz, Implementation Guide, 79. Weiter ist auf Art. 5 Abs. 8 AK hinzuweisen, wonach die Vertragsparteien die Entwicklung von Systemen zur Veröffentlichung von Produktinformationen fordert. Hierzu etwa *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 95 ff.; *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 79 ff.

⁸⁷ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 75.

⁸⁸ Art. 5 Abs. 2 AK („dazu gehört unter anderem“); Art. 5 Abs. 2 lit. b) AK („wie zum Beispiel“); Art. 5 Abs. 3 AK „sollte folgendes gehören“.

⁸⁹ Art. 5 Abs. 2 AK.

⁹⁰ So z.B. Art. 5 Abs. 3 „stellt sicher, dass [...] zunehmend“.

⁹¹ Zur Offenheit der genauen Verpflichtungen der Vertragsparteien etwa *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 96, *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen, 146; *Epiney*, in: Fluck/Theuer Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 31.

⁹² Vgl. im Einzelnen zu diesen Ausnahmegründen schon *Epiney*, in: Fluck/Theuer Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 12 ff.; s. auch, im Zusammenhang mit den ähnlich lautenden Tatbeständen des Art. 4 RL 2003/4, *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 50.

- der Antrag betrifft **noch nicht fertig gestelltes Material** oder **interne Mitteilungen** (sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information zu berücksichtigen ist), lit. c).

29. Art. 4 Abs. 4 AK nennt eine Reihe weiterer Ausnahmetatbeständen, die herangezogen werden können, wenn die Bekanntgabe „negative Auswirkungen“ auf die in dieser Bestimmung aufgeführten Interessen entfaltet, eine Präzisierung, die sich nicht in Art. 4 Abs. 3 AK findet, woraus man ableiten kann, dass im Rahmen dieser Bestimmung jedenfalls eine **Güterabwägung** vorzunehmen und der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** zu beachten ist. Darüber hinaus präzisiert Art. 4 Abs. 4 letzter Unterabsatz AK noch, dass die **Ablehnungsgründe eng auszulegen** sind; weiter wird auch ausdrücklich auf die vorzunehmende Güterabwägung hingewiesen.

Die besseren Gründe sprechen in diesem Zusammenhang dafür, dass Art. 4 Abs. 4 AK zwingend verlangt, dass im Falle der Betroffenheit der in dieser Bestimmung aufgeführten (eng auszulegenden) Ausnahmetatbestände jedenfalls noch eine **Abwägung im Einzelfall** zwischen dem (öffentlichen) Interesse an der Bekanntgabe einerseits und dem privaten oder öffentlichen Interesse an der Geheimhaltung andererseits zu erfolgen hat, so dass eine Art Vorwegnahme der Abwägung – z.B. indem vorgesehen wird, dass schon im Falle der Einschlägigkeit bestimmter Ausnahmegründe in jedem Fall zwingend eine Veröffentlichung zu unterlassen ist – nicht mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Einklang stünde: Denn nur eine solche konkrete Abwägung vermag darüber Auskunft geben, ob die Bekanntgabe auch im konkreten Fall negative Auswirkungen auf das geschützte Interesse entfaltet oder nicht. Ebenso kann nur eine derartige Abwägung im Einzelfall sicherstellen, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und ein Bezug der beantragten Information zu Emissionen in die Umwelt hinreichend berücksichtigt werden, da sich das Gewicht dieser Interessen bzw. diese Aspekte erst unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls erschliessen. Für diesen Ansatz spricht im Übrigen auch die Umsetzung in der Europäischen Union: Denn nach Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie) sind die Ausnahmetatbestände nicht nur eng auszulegen, sondern es ist in jedem Fall im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen, wobei darüber hinaus noch präzisiert wird, dass in jedem Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen wird.

30. Im Einzelnen nennt **Art. 4 Abs. 4 AK** folgende Ausnahmetatbestände (die entweder öffentliche oder private Interessen betreffen):

- **Vertraulichkeit von Behördenberatungen** (falls das im innerstaatlichen Recht vorgesehen ist);
- Schutz der **internationalen Beziehungen**, der **Landesverteidigung** oder der **öffentlichen Sicherheit**;
- **laufende Gerichtsverfahren**, Möglichkeit ein **faies Verfahren** zu erhalten oder **behördliche Untersuchungen** durchzuführen;
- **Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse**;⁹³
- Rechte auf **geistiges Eigentum**;
- **Datenschutz**;
- **Interessen Dritter**, die die Angaben **ohne rechtliche Verpflichtung zur Verfügung** gestellt haben;
- Schutz der **Umwelt**.

⁹³ Hierzu noch sogleich unten Rn. 32.

31. Die **Auslegung** dieser **Ausnahmetatbestände** wirft selbstredend zahlreiche Fragen auf, die noch nicht alle abschliessend geklärt sind und auf die im vorliegenden Rahmen (abgesehen von dem im Zusammenhang mit dieser Studie im Vordergrund stehenden Ausnahmetatbestand des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses) auch nicht weiter eingegangen werden soll. Festzuhalten ist aber jedenfalls, dass für die genaue Tragweite dieser Tatbestände nicht nur die Praxis des *Compliance Committee* – das auf der Grundlage von Art. 15 Aarhus-Konvention die Anwendung des Abkommens überwacht und und hierzu Empfehlungen an die Vertragsstaaten richten kann⁹⁴ – relevant ist, sondern auch die Praxis in der Europäischen Union, wobei der **Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs** eine herausragende Bedeutung zukommt: Denn Urteile höchster nationaler Gerichte sowie internationaler und supranationaler Gerichte stellen in Bezug auf völkerrechtliche Verträge gewichtige Anhaltspunkte für deren rechtliche Tragweite und Auslegung dar, so dass zumindest eine Auseinandersetzung mit diesen Urteilen erfolgen muss sie bei der Auslegung der betreffenden Konvention zu berücksichtigen sind. So erwähnt denn auch Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention ausdrücklich u.a. die Übung (der Vertragsparteien) bei der Anwendung eines Vertrages als massgeblichen Anhaltspunkt für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Art. 31 Abs. 3 lit. b WVK), worunter jedenfalls und insbesondere verbindliche Gerichtsurteile fallen. Speziell im Fall der Aarhus-Konvention kommt noch hinzu, dass es sich hier um ein im Rahmen der UNO/ECE abgeschlossenes Übereinkommen handelt, so dass Vertragsparteien im Wesentlichen europäische Staaten sind mit der Folge, dass eine Übung im Rahmen der 28 Mitgliedstaaten umfassenden EU selbstredend von besonderer Bedeutung ist. Dies gilt umso mehr, wenn eine Aussage in einem Urteil des EuGH mit der Stellungnahme des *Compliance Committee* übereinstimmt. Diese Erwägungen sind nicht nur für diejenigen Urteile bzw. Aussagen des Gerichtshofs relevant, die sich direkt auf eine Bestimmung der Aarhus-Konvention beziehen, sondern auch für solche Teile der Rechtsprechung, die direkt „nur“ EU-Sekundärrecht (wie etwa die sog. Umweltinformationsrichtlinie, RL 2003/4) auslegen, das aber im Wesentlichen wörtlich aus der Aarhus-Konvention übernommen wurde. Denn der Gerichtshof stellt in solchen Konstellationen in seinen Begründungen regelmässig auch und gerade auf die Zielsetzungen und die inhaltliche Tragweite der entsprechenden Bestimmungen in der Aarhus-Konvention ab, die der Unionsgesetzgeber eben im Sekundärrecht umsetzen wollte.⁹⁵

32. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie könnte insbesondere das **Geschäfts- und Betriebsgeheimnis** relevant sein (Art. 4 Abs. 4 lit. d) AK), steht doch die Veröffentlichung und Weitergabe von Angaben, die möglicherweise Rückschlüsse auf die Art und Weise der Herstellung bestimmter Produkte zulassen, zur Debatte. Bei der Auslegung dieses Ausnahmetatbestands sind in erster Linie folgende Aspekte von Bedeutung:

- Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können von vornherein nur unter der Voraussetzung zum Zuge kommen, dass sie **„rechtlich geschützt sind, um berech-**

⁹⁴ Vgl. zu diesem *Compliance Committee* im Einzelnen *Jendroska*, JEEPL 2011, 301 ff.; *Alge*, RdU 2012, 136 ff.; *Kravchenko*, YEEL 7 (2007), 1 ff.; speziell zur Praxis des Ausschusses *Jendroska*, JEEPL 2011, 375 ff.; *Koester*, REDE 2007, 251 ff.; *Koester*, JEEPL 2005, 31 ff.; s. auch *Juste-Ruiz/Salazar*, RJE 2011, 57 ff.

⁹⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-115/09 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), Urt. v. 12.5.2011 (Trianel); EuGH, Rs. C-263/08 (Djurgarden-Lilla), Slg. 2009, I-9967. S. die vorstehenden Erwägungen bereits bei *Epiney*, AJP 2011, 1505 (1511 f.).

tigte wirtschaftliche Interessen zu schützen“.⁹⁶ Ausreichend ist insofern, dass die Rechtsordnung der jeweiligen Vertragspartei die entsprechenden wirtschaftlichen Interessen schützt.⁹⁷ Damit ergibt sich die genaue Definition der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse erst aus der Umsetzung durch die Vertragsparteien und deren jeweiliger Rechtsordnung.

- Weiter gilt diese Ausnahme von der Informationspflicht nicht für Informationen über **Emissionen, die für den Schutz der Umwelt von Bedeutung** sind, Art. 4 Abs. 4 lit. d) S. 2 AK. Dieser „Vorbehalt“ ist als „Ausnahme von der Ausnahme“ **weit auszulegen**.⁹⁸ Insbesondere nimmt der Emissionsbegriff keine Einschränkung auf anlagenbezogene Emissionen vor, dies im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 9 S. 2 AK. Daher dürfte immer schon dann eine Emission im Sinne dieser Bestimmung vorliegen, wenn es um die Freisetzung von festen, flüssigen oder gasförmigen Stoffen in die Umwelt geht, unabhängig davon, ob diese Stoffe von Produkten oder Anlagen herrühren. Derartige Freisetzungen dürften in aller Regel für die Umwelt „von Bedeutung“ sein, was sich auch dadurch erschliesst, dass keine Schädigung der Umwelt verlangt wird, sondern eine (irgendwie gear-tete) „Bedeutung“ ausreicht.⁹⁹ Im Ergebnis impliziert diese „Ausnahme von der Ausnahme“, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dann nicht als Ausnahmetatbestand von der Pflicht zur Bekanntgabe von Umweltinformationen geltend gemacht werden können, wenn es um die Bekanntgabe von Emissionen mit Bedeutung für den Umweltschutz geht. Dies gilt auch für Informationen über Emissionen, die Rückschlüsse auf Betriebsabläufe und Produktionsverfahren zulassen.
- Der **Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses** als solcher wird nicht definiert, ebensowenig wie in der RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie), die in Art. 4 Abs. 2 lit. d) den Wortlaut des Art. 4 Abs. 4 lit. d) AK weitgehend übernimmt.¹⁰⁰ Dies deutet darauf hin, dass den Vertragsstaaten hier ein gewisser Gestaltungsspielraum eröffnet werden sollte. Allerdings darf in Anbetracht des Grundanliegens der Konvention, einen weiten Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, die genaue Definition dieses Begriffs auch nicht völlig im Belieben des nationalen Gesetzgebers stehen, könnte doch ansonsten der grundsätzlich weite Zugang zu Umweltinformationen letztlich ausgehöhlt werden. Daher muss sich die nationale Gesetzgebung im Rahmen des Sinns bewegen, der diesen Begriffen in der Regel beigemessen wird und der sich aus dem Sinn des Schutzes dieser Belange ergibt. Von Bedeutung ist insbesondere, dass es sich tatsächlich um Informationen handeln muss, die im Zusammenhang mit der betrieblichen oder geschäftlichen Aktivität stehen, dass sie nicht sowieso offen-

⁹⁶ Hervorhebung durch die Autoren.

⁹⁷ Vgl. *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 21; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformationen, 78 f.

⁹⁸ *Epiney*, in: Fluck/Theuer Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 21. Vgl. ansonsten zu dieser „Ausnahme von der Ausnahme“ *Jeder*, UTR 2002, 145 (155); *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 79 f.

⁹⁹ S. auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 60, die davon ausgehen, dass es kaum vorstellbar sei, dass eine Emission nicht umweltrelevant ist.

¹⁰⁰ Zur RL 2003/4 noch unten Rn. 162 ff.

kundig oder ermittelbar sind,¹⁰¹ und dass ein gewisses (wirtschaftliches) Geheimhaltungsinteresse besteht.¹⁰²

A priori könnte auch der **Schutz der Vertraulichkeit personenbezogener Daten** im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sein, geht es doch unter Umständen um einer juristischen Person zuzuordnende Informationen. Allerdings ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 4 lit. f) AK, dass lediglich Daten natürlicher Personen erfasst sind,¹⁰³ so dass Daten juristischer Personen nicht geschützt sind mit der Konsequenz, dass eine nach Art. 5 AK zu veröffentlichende Umweltinformation nicht (allein) deshalb zurückgehalten werden darf, weil sie Daten juristischer Personen enthält.

III. Fazit

33. Auf der Grundlage der bislang erfolgten, eher „abstrakten“ Erörterung der rechtlichen Tragweite der Aarhus-Konvention bzw. ausgewählter Aspekte derselben geht es im Folgenden darum, im Hinblick auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Fragestellung die Vorgaben der Aarhus-Konvention zu konkretisieren bzw. anzuwenden. Dabei kann – ausgehend von der Qualifizierung der in Frage stehenden wissenschaftlichen Untersuchungen als Umweltinformationen (1.) – zwischen der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung (2.), dem Recht zur aktiven Veröffentlichung (3.) und der Reichweite der Ausnahmetatbestände (4.) unterschieden werden.

1. Zur Qualifikation als Umweltinformation

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

¹⁰¹ Ein „Geheimnis“ wurde z.B. vom VG Magdeburg (in Anwendung des deutschen Umweltinformationsgesetzes) in Bezug auf die radioaktive Belastung in Sachen-Anhalt abgefüllter Mineralwässer verneint, da eine solche Analyse durch jedermann durchgeführt werden oder in Auftrag gegeben werden könne, so dass es nicht um ein Betriebsgeheimnis, sondern um das wirtschaftliche Absatzinteresse der Mineralwasserbranche gehe. Vgl. VG Magdeburg, UPR 2006, 403 (404).

¹⁰² Dieses dürfte aber aufgrund der offenen Fassung dieses Ausnahmetatbestandes nur dann zu verneinen sein, wenn tatsächlich kein erkennbares Interesse an der Geheimhaltung ersichtlich ist. Vgl. ansonsten zu den einzelnen Merkmalen des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses *Schendel*, EUDUR I, § 39, Rn. 69 ff.; *Tege*, Offene Umweltakten versus Geschäftsgeheimnisse, insbes. 40 ff.; *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (140). S. auch *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 9, Rn. 48, der unter Hinweis auf zahlreiche Quellen hervorhebt, dass sich der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch drei Merkmale auszeichne: (1) Tatsachen im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, (2) nur begrenzte Bekanntheit und (3) Geheimhaltungswille bzw. -interesse.

¹⁰³ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 61; *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, F II.1, Art. 4-5, Rn. 23.

2. Pflicht zur aktiven Veröffentlichung

35. Eine Pflicht zur Veröffentlichung derartiger Untersuchungsergebnisse könnte aufgrund des **Art. 5 Abs. 7 lit. a) AK** zu bejahen sein.¹⁰⁴ Danach sind **Tatsachen und Tatsachenanalysen**, die nach Ansicht der zuständigen Behörden bei der Ausarbeitung wichtiger umweltpolitischer Vorschläge relevant und wesentlich sind, zu veröffentlichen. Diese Formulierung lässt erkennen, dass offenbar nicht alle „umweltrelevanten“ Tatsachen und Tatsachenanalysen – worunter wissenschaftliche Untersuchungen und die entsprechenden Ergebnisberichte wohl fallen – zu veröffentlichen sind, sondern eine derartige Pflicht nur im Falle eines engen Bezugs („relevant und wesentlich“) zu „wichtigen“ auszuarbeitenden umweltpolitischen Vorschlägen besteht.

36. Die Verwendung der erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffe und zudem der Hinweis auf die Einschätzung der Vertragsparteien deutet darauf hin, dass den Vertragsstaaten hier ein gewisser **Gestaltungsspielraum** einzuräumen ist. Im Übrigen dürfte das Vorliegen einer Pflicht zur aktiven Information auf dieser Grundlage nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls ermittelt werden können.

37. Allerdings müssen diesem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten – soll Art. 5 Abs. 7 lit. a) AK nicht vollständig seiner praktischen Wirksamkeit beraubt werden – auch gewisse **Grenzen** gesetzt werden. Diese sind unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks dieser Pflicht zur aktiven Information zu bestimmen: Offenbar ist diese im Zusammenhang mit der Entwicklung umweltpolitischer Vorschläge, insbesondere wohl auch gesetzgeberischer Vorschläge, zu sehen: Es soll sichergestellt werden, dass der Öffentlichkeit solche Tatsachen und Tatsachenanalysen aktiv zugänglich gemacht werden, die die **Grundlage für die Entwicklung umweltpolitischer Vorschläge** sind, wobei es sich um „wichtige“ Vorschläge handeln muss und die Tatsachen oder Tatsachenanalysen in diesem Zusammenhang **„relevant und wesentlich“** sein müssen. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen könnte z.B. zu bejahen sein, wenn (auch) umweltpolitisch motivierte Naturschutzzonen einer gewissen Grösse eingerichtet werden sollen und wissenschaftliche Untersuchungen die Grundlage etwa für die genaue Eingrenzung dieser Zonen oder die geschützten Arten lieferten. Soweit es hingegen (noch) um Vorabklärungen – etwa in Bezug auf die Ermittlung der Gefährlichkeit eines Stoffs – geht und die Ausarbeitung umweltpolitischer Vorschläge noch gar nicht konkret angedacht ist, dürfte eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung grundsätzlich zu verneinen sein.

38. Damit kann im Ergebnis festgehalten werden, dass bei wissenschaftlichen Untersuchungen über die Zusammensetzung bestimmter Produkte und die Gefährlichkeit bestimmter, in diesen enthaltenen Stoffen wohl allenfalls in **Ausnahmefällen eine Pflicht zur aktiven Veröffentlichung** besteht: In aller Regel wird – zumindest soweit es sich um erste Abklärungen handelt und gesetzgeberische oder sonstige umweltpolitische Vorschläge noch nicht im Raum stehen – schon der Bezug zu umweltpolitischen Vorschlägen zu verneinen sein. Weiter wäre selbst im Falle des Vorliegens eines sol-

¹⁰⁴ Die anderen Varianten der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung (s.o. Rn. 19 ff.) dürften vorliegend von vornherein nicht einschlägig sein.

chen Bezugs fraglich, ob der betreffende Vorschlag „wichtig“ ist, könnte es doch („nur“) um die Regelung eines bestimmten Stoffes gehen, und derartige, eher punktuelle Vorhaben können wohl vertretbar als „nicht wichtig“ eingestuft werden; hier sind aber jedenfalls die Umstände des Einzelfalls – bei deren Berücksichtigung etwa auch die Gefährlichkeit des Stoffes für Umwelt und Gesundheit eine wichtige Rolle spielt – relevant.

39. Bezugnehmend auf die in dieser Studie im Fokus stehende Fragestellung dürfte damit davon auszugehen sein, dass eine **Pflicht zur aktiven Veröffentlichung** für wissenschaftliche Studien über die Zusammensetzung und Gefährlichkeit von Produkten bzw. gewisser ihrer Bestandteile zu **verneinen** ist, sind doch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 7 lit. a) AK vorlägen bzw. ein Absehen von einer Veröffentlichung den den Vertragsstaaten hier zustehenden Gestaltungsspielraum überschritte.

Etwas anderes gälte nur, wenn die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 lit. c) AK vorliegen sollten, also eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bestehen sollte, wobei die Voraussetzungen dieser Bestimmungen im Zusammenhang mit der in der vorliegenden Studie im Vordergrund stehenden Fragestellung allenfalls ausnahmsweise gegeben sein könnten.

3. Recht zur aktiven Veröffentlichung

40. Die Aarhus-Konvention steht einer aktiven Veröffentlichung von Umweltinformationen, die nicht von der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung erfasst sind, aber auch nicht entgegen: Nach Art. 3 Abs. 5 AK bleibt das Recht der Vertragsparteien unberührt, weitergehende Massnahmen zur Information der Öffentlichkeit beizubehalten oder zu ergreifen. Die Konvention legt somit fest, dass die Bestimmungen zu den Informationspflichten lediglich ein Minimum an Bereitstellung von Informationen bedeuten und somit einen **Mindeststandard** darstellen.¹⁰⁵ Weitergehende Massnahmen im Bereich der passiven und aktiven Verbreitung von Informationen sind somit nicht ausgeschlossen, aber auch nicht verpflichtend postuliert.

41. Ein solches Recht zur (aktiven) Veröffentlichung in Konstellationen, in denen keine aktive Veröffentlichungspflicht greift, besteht auch dann, wenn (möglicherweise) **Ausnahmetatbestände** greifen: Denn diese sind von vornherein – auch falls Veröffentlichungspflichten greifen – nur **dispositiver Natur**, so dass aus der Konvention keine Pflicht abgeleitet werden kann, im Falle der Einschlägigkeit der Ausnahmetatbestände oder gewisser Ausnahmetatbestände eine (aktive oder passive) Veröffentlichung zu unterlassen.

Allerdings kann sich eine solche Unterlassungspflicht selbstredend aus andere rechtlichen Vorgaben ergeben. So ist es etwa denkbar, dass Grundrechte (z.B. der Persönlichkeitsschutz) der Veröffentlichung bestimmter Umweltinformationen entgegen stehen und die durch die Aarhus-Konvention eröffneten Möglichkeit des Absehens von einer Veröffentlichung zu einer Pflicht wird. Aber auch ganz allgemein haben die Behörden in dieser Konstellation umfassend die anwendbaren rechtlichen Vorgaben – seien diese nun völkerrechtlicher Natur oder im nationalen Recht verankert – zu beachten.

¹⁰⁵ *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 45 (“*The Convention is a “floor, not a ceiling”*”).

42. Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass die Aarhus-Konvention die Veröffentlichung wissenschaftlicher Studien über die Zusammensetzung und Gefährlichkeit von Produkten bzw. gewisser ihrer Bestandteile erlaubt und somit insofern ein **Recht zur Veröffentlichung** besteht. Ob eine solche Veröffentlichung aber auch umfassend rechtmässig ist, kann erst auf der Grundlage der Heranziehung aller einschlägiger rechtlicher Vorgaben – auch derjenigen des nationalen Rechts – beantwortet werden.

4. Zur Reichweite der Ausnahmetatbestände

43. Die Aarhus-Konvention geht davon aus, dass die **Ausnahmetatbestände** für das **passive und das aktive Informationsrecht parallel** ausgestaltet sind, so dass in denjenigen Fällen, in denen eine Information auf Anfrage bekanntgegeben werden muss, davon auszugehen ist, dass ggf. (sofern eine aktive Veröffentlichungspflicht besteht) auch aktiv zu informieren ist. Allerdings geht das passive Informationsrecht weiter als die aktive Informationspflicht.

44. Da im Hinblick auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Frage (Veröffentlichung wissenschaftlicher Studien über die Zusammensetzung und Gefährlichkeit von Produkten bzw. gewisser ihrer Bestandteile) jedoch **keine Pflicht zur aktiven Information** besteht, müssen die **Ausnahmetatbestände erst gar nicht herangezogen** werden: Vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention sind die Vertragsstaaten in solchen Konstellationen frei, die Information aktiv zu veröffentlichen oder nicht.

45. Nur am Rande und der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass wissenschaftliche Studien über die Zusammensetzung und Gefährlichkeit von Produkten bzw. gewisser ihrer Bestandteile als Umweltinformationen¹⁰⁶ selbstredend dem **passiven Informationsrecht** unterliegen. Wird dieses geltend gemacht, hängt die Zulässigkeit der Verweigerung des Zugangs von der Einschlägigkeit der Ausnahmetatbestände ab.

¹⁰⁶ Vgl. Rn. 11, 34.

C. Informationsfreiheit im schweizerischen Recht

46. Aus völkerrechtlicher Sicht besteht – wie erörtert¹⁰⁷ – grundsätzlich (jedenfalls auf der Grundlage der Aarhus-Konvention) **keine Verpflichtung, Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe zu veröffentlichen** (es sei denn, es bestehe eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt). Allerdings steht es den Staaten aus völkerrechtlicher Sicht grundsätzlich frei, solche Umweltinformationen gleichwohl aktiv zu veröffentlichen oder weiterzugeben.

47. Damit bestimmt sich die Pflicht oder das Recht, solche Umweltinformationen zu veröffentlichen oder weiterzugeben, vollumfänglich nach **nationalem Recht**, dies zumindest für die in der vorliegenden Studie im Vordergrund stehenden wissenschaftlichen Untersuchungen über die Produktbeschaffenheit und die Gefährlichkeit der darin enthaltenen Stoffe, da hier keine sonstigen völkerrechtlichen Vorgaben ersichtlich sind, falls keine unmittelbare Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder des Lebens anzunehmen ist.

48. Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden darum, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen nach **schweizerischem Recht** eine Pflicht oder ein Recht besteht, Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe zu veröffentlichen oder (an ausländische Behörden) bekanntzugeben. Zunächst ist danach zu fragen, ob das schweizerische Recht insofern über die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinausgeht, als eine Pflicht bestünde, zumindest unter gewissen Voraussetzungen Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe zu veröffentlichen (I.). Daran anschliessend fragt es sich, ob solche Umweltinformationen an ausländische Behörden bekanntgegeben werden dürfen (II.) und / oder ob sie veröffentlicht werden dürfen (III.). Der Abschnitt schliesst mit einem zusammenfassenden Fazit (IV.).

I. Reichweite der Pflicht zur aktiven Information

49. Die **aktive Information der Öffentlichkeit** ist derzeit in **Art. 6 Abs. 1 USG** geregelt, wonach die Behörden¹⁰⁸ die Öffentlichkeit „sachgerecht über den Umwelt-

¹⁰⁷ Vgl. Rn. 19 ff., Rn. 35 ff.

¹⁰⁸ Verpflichtet sind wohl sowohl Bundes- als auch kantonale Behörden; die Behörden dürften immer dann auch zur Information verpflichtet sein, wenn sie hinsichtlich einer gewissen Thematik zu Anwendung und Umsetzung des Gesetzes verpflichtet sind, vgl. hierzu *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 168; zur Problematik auch etwa *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 36, Rn. 9 ff.; *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 12 f.; s. sodann *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE-Kommentar, Art. 6, Rn. 7, mit Verweis auf die (französischsprachige Version) der Botschaft. S. BBl 1979 III 782: „Dem Bundesamt für Umweltschutz obliegt es [...], die Ergebnisse gesamtschweizerisch bedeutsamer Forschungen und Erhebungen bekannt zu machen [...]. In den Pflichtenkreis der kantonalen Umweltschutzfach-

schutz und den Stand der Umweltbelastung informieren“. Man wird aus Art. 6 Abs. 1 USG eine **Rechtspflicht der Behörden zu sachgerechter aktiver Information der Öffentlichkeit**¹⁰⁹ **über Umweltbelange**¹¹⁰ ableiten können, die von Amtes wegen zu erfolgen hat,¹¹¹ so dass es mit dieser Bestimmung nicht in Einklang stünde, allgemein von der aktiven Umweltinformation abzusehen, nur sehr lückenhafte Informationen zu veröffentlichen oder nur in sehr grossen Zeitabständen zu informieren. Auch muss die Information wohl nach nachvollziehbaren Kriterien ausgewählt, verständlich dargestellt und sachlich sein¹¹² sowie in geeigneter Weise ggf. auch spezifisch bekannt gemacht werden.¹¹³

Der Artikel ist aus der Überzeugung entstanden, dass sich der Schutz der Umwelt nicht nur mit staatlichen Eingriffen bzw. Ge- und Verboten verwirklichen lässt, sondern insbesondere auf „einer allgemeinen positiven Grundeinstellung“ der Gesellschaft basieren muss, was den **Einbezug der Öffentlichkeit in die Umweltpolitik** unerlässlich macht.¹¹⁴

stellen fällt demgegenüber die Information über [...] die Beratung in Umweltschutzbelangen von eher regionaler oder lokaler Bedeutung.“ S. aber auch *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 34: „Im Bereich der aktiven Information gelten die Zuständigkeitsabgrenzungen nach der Vollzugszuständigkeit (Art. 36 und 41 USG) nicht. Der Gesetzgeber wollte schon beim Erlass des USG, dass das BAFU gesamtschweizerisch über wichtige Umweltthemen informieren kann.“

¹⁰⁹ Es handelt sich hinsichtlich des Adressatenkreises damit um die Information der Öffentlichkeit und nicht etwa, wie in Art. 6 Abs. 2 USG, um die Beratung („lediglich“) von Behörden oder Privaten und somit einen bestimmten Adressatenkreis. Damit unterscheidet sich Art. 6 Abs. 1 USG auch aus dieser Perspektive von Art. 6 Abs. 2 (und auch 3) USG, bei welchen die Behörden hinsichtlich der Vorgehensweise bzw. der zur Verfügung stehenden Mittel (Beratung bzw. Empfehlung) eingeschränkt werden. Vgl. zu Art. 6 Abs. 2, 3 USG etwa *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 18 ff. („Empfehlungen nach Abs. 3 sind eine besondere Form der Information [...]“). Aus dem Wortlaut der Bestimmung kann abgeleitet werden, dass die Information der Öffentlichkeit – m.a.W. jeder interessierten Person – zumindest zugänglich sein muss, sei dies nun aufgrund einer Bekanntmachung auf der Homepage der jeweiligen Umweltschutzfachstelle, einer Publikation in einem amtlichen Organ, einer wissenschaftlichen Zeitschrift usw. Neben dieser lediglich passiven Bekanntmachung der Informationen dürften allerdings regelmässig noch weitere Vorkehrungen erforderlich sein, um den Zweck „Information der Öffentlichkeit“ vollständig zu erreichen.

¹¹⁰ Wobei es um eine möglichst objektive Information geht, was sich auch aus dem Zusammenhang mit rechtsstaatlichen und demokratischen Erwägungen erschliesst, vgl. *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 34; *Tschannen*, ZSR 1999 II, 353 (433).

¹¹¹ *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 11; *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moot/Favre/Flückiger, LPE, Art. 6, Rn. 7.

¹¹² Vgl. im Einzelnen zu den inhaltlichen Anforderungen an staatliche Informationstätigkeit, teilweise auch im Zusammenhang mit verhaltenslenkenden Informationen, *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 35; *Tschannen*, ZSR 1999 II, 353 (432 ff.); *Nützi*, Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information, 96 ff.; *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 10 f.

¹¹³ In Bezug auf die spezifische Informationstätigkeit ist nämlich jeweils zu prüfen, welche Zielgruppe als Adressatin in Frage kommt, wobei neben der Thematik der Information und der Zusammenstellung der Zielgruppe auch geographische Aspekte miteinbezogen werden müssen. Vgl. näher zu diesem Aspekt *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 13; *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE-Kommentar, Art. 6, Rn. 8; *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 96.

¹¹⁴ BBl 1979 III 776, 782 f.; *Wagner Pfeifer*, Umweltrecht I, 252. S. auch die treffenden Formulierung bei *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 1 f.: „Besondere Bedeutung hat

Das **Ziel der Information** nach **Art. 6 Abs. 1 USG** besteht aber nicht (primär) in der Vermittlung verhaltenslenkender Informationen und damit in der unmittelbaren oder mittelbaren Beeinflussung durch die Information; vielmehr soll die Information (in erster Linie) einen „Wissensfortschritt“ bei den Adressaten erzielen, dies im Gegensatz etwa zu Art. 6 Abs. 3 USG.¹¹⁵

Der **Gegenstand der Umweltinformation** – Umweltschutz und Stand der Umweltbelastung – ist sehr **weit** gefasst,¹¹⁶ und ein irgendwie gearteter Bezug zum Schutz der Umwelt ist ausreichend. Jedenfalls erfasst sind damit objektive empirische Angaben bzw. wissenschaftliche Erkenntnisse über die Umwelt(un)verträglichkeit (zugelassener und sich somit im Umlauf befindlicher) konkreter Stoffe.¹¹⁷ Die Öffentlichkeit – mit Einbezug der Wissenschaft – wird somit in die Lage versetzt, Entscheidungen nicht nur etwa bezüglich der Benutzung solcher Stoffe,¹¹⁸ sondern auch dem umweltpolitischen Vorgehen gegenüber denselben zu treffen.

Die primären Informationsplattformen sind die durch die jeweils zuständigen Umweltschutzbehörden betriebenen Homepages, auf Bundesebene diejenige des BAFU.¹¹⁹ Auf der Homepage werden sämtliche in den Tätigkeitsbereich der Behörde fallenden Informationen aufgearbeitet und themenspezifisch – etwa Informationen betreffend Chemikalien, die Jagd & Fischerei, Elektrosmog, Wald & Holz etc. – zugänglich gemacht. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass das BAFU auf seiner Homepage auch auf die aktuell diskutierten (Umwelt-)Themen und seine Medienmittlungen aufmerksam macht sowie eine allgemeine Suchfunktion zur Verfügung stellt.

50. Jedoch ist die Formulierung des Art. 6 Abs. 1 USG sehr offen gehalten, so dass den Behörden hier ein denkbar **weiter Gestaltungsspielraum** verbleibt bzw. ihr ein weites Ermessen einzuräumen ist.¹²⁰ Dies ändert zwar nichts daran, dass es Konstellationen geben mag, in denen sich der Ermessensspielraum der Behörde reduzieren kann (geht es doch um eine pflichtgemässe Ausübung des Ermessens durch die zuständige

die behördliche Informationstätigkeit für die Verwirklichung eines effizienten Umweltschutzes. Staatliche Information erscheint, wie kaum ein anderes Mittel, geeignet, die für die Rettung unserer Umwelt dringend erforderliche Bewusstseinsveränderung, mithin auch einen Wertewandel, herbeizuführen und damit die Eigeninitiative beim Individuum zu fördern.“

¹¹⁵ Vgl. etwa die Formulierung bei *Nützi*, Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information, 164: „Dabei [bei Art. 6 Abs. 1 USG] geht es nicht um verhaltenslenkende Information, sondern um die Vermittlung objektiver Tatsachen.“ Zur Frage, ob auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 USG auch verhaltenslenkende Informationen zulässig sind, *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 153 ff. Zur Unterscheidung von verhaltens- und nicht verhaltenslenkenden Informationen etwa *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 15: „Legt man der behördlichen Information ihr Ziel als Unterscheidungsmerkmal zugrunde, so entstehen zwei Kategorien von Informationen: die eine hat die Schaffung von Transparenz in der Verwaltung und dadurch die Konsensbildung zum Ziel, die andere Kategorie strebt Verhaltensänderung bei der Bevölkerung an: [...]“; nicht ganz klar in diesem Zusammenhang *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 31.

¹¹⁶ Hierzu im Einzelnen *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14 ff.; *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 31 ff.

¹¹⁷ *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 96; *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14; *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 31.

¹¹⁸ Vgl. *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14.

¹¹⁹ Abrufbar unter: <www.bafu.admin.ch>. Vgl. für den Kanton Zürich bspw. die Homepage des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) oder der Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) des Kantons Zürich, abrufbar unter: <www.awel.zh.ch>; <www.umweltschutz.zh.ch>.

¹²⁰ Diesen Spielraum auch betonend z.B. *Tschannen*, in: Brunner et al., Kommentar USG, Art. 6, Rn. 4, 11. Dieser Ermessensspielraum bezieht sich auch auf die Form der Information, wobei diese jedoch im Hinblick auf den Informationsinhalt und den Adressatenkreis angepasst werden muss, vgl. nur *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 97.

Behörde),¹²¹ so dass eine **Verdichtung der Rechtspflicht** soweit angenommen werden kann, dass bestimmte Umweltinformationen zu veröffentlichen sind. Dies dürfte jedoch nur in Ausnahmefällen – z.B. bei grossen Gefahren oder im Zuge der Einschlägigkeit verfassungsrechtlicher Vorgaben (wie z.B. des Rechtsgleichheitsgebots)¹²² – zu bejahen sein. Ansonsten geht es nur um eine allgemeine Informationspflicht, aus der **in aller Regel keine Rechtspflicht zur Veröffentlichung ganz bestimmter Informationen** – z.B. die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe – abgeleitet werden kann.

Informationspflichten werden noch in einer ganzen Reihe weiterer gesetzlicher Vorschriften, die Art. 6 USG teilweise spezifizieren oder sonstige Informationen betreffen, statuiert;¹²³ aber auch in derartigen Vorschriften lässt sich keine Grundlage für eine spezifische aktive Informationspflicht in Bezug auf bestimmte Umweltinformationen finden.

Hingewiesen sei etwa auf die speziellen (übrigens auch verhaltenslenkenden) Informationspflichten in Art. 28 f. ChemG. Gemäss Art. 28 Abs. 1 ChemG informiert der Bund die Öffentlichkeit und Behörden über Risiken und Gefahren beim Umgang mit Stoffen und Zubereitungen und empfiehlt Massnahmen zur Verminderung von Risiken. Sodann gibt er technische Wegleitungen heraus und veröffentlicht die für die Anwendung dieses Gesetzes erforderlichen Listen über Stoffe und Zubereitungen (Art. 28 Abs. 2 ChemG). Schliesslich informiert der Bund über Gefährdungen durch Schadstoffe in Innenräumen, insbesondere durch Empfehlungen zur Begrenzung oder Verhinderung gesundheitsgefährdender Expositionen sowie zur Verbesserung der Qualität der Innenraumluft.

Gegenüber **spezifischen, gesetzlich verankerten Informationspflichten** ist **Art. 6 Abs. 1 USG subsidiär**,¹²⁴ so dass Art. 6 Abs. 1 USG immer dann einschlägig und heranzuziehen ist, wenn für die betreffende Information keine spezifische Bestimmung existiert.

51. Im Zuge der Revision des Umweltschutzgesetzes anlässlich der Genehmigung der Aarhus-Konvention durch das Parlament¹²⁵ wird diese Bestimmung aufgehoben und durch **Art. 10e Abs. 1 USG** ersetzt werden, welcher in Bezug auf die hier im Zentrum stehende Frage die Formulierung des Art. 6 Abs. 1 USG übernimmt,¹²⁶ jedoch die aktive Information noch weiter (exemplarisch) spezifiziert.¹²⁷ Diese Spezifizierungen nehmen jedoch keinen Bezug auf die in dieser Studie in Frage stehenden Arten wissenschaftlicher Untersuchungen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die **Rechtslage in Zukunft bezüglich der Pflicht zur aktiven Information** – soweit derartige Untersuchungen betroffen sind – **nicht ändern** wird.

¹²¹ Vgl. *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 76 f.

¹²² Das Rechtsgleichheitsgebot kann etwa dann zur Anwendung gelangen, wenn sich im Umlauf befindliche chemische Stoffe auf ihre Gefährlichkeit für Mensch und Umwelt hin überprüft werden. So müssen sämtliche chemischen Produkte – und somit im Resultat auch ihre Herstellerfirmen – rechtsgleich behandelt werden. Dies betrifft etwa den Zeitpunkt und die Methodik der Prüfung, aber auch die Gleichbehandlung der chemischen Produkte innerhalb der Information über allfällige Resultate der Prüfung. S. insoweit etwa *Barthe*, Informationsstätigkeit der Verwaltung, 143 f.

¹²³ Vgl. etwa die Hinweise bei *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE, Art. 6, Rn. 7 ff.; *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 33 ff.

¹²⁴ *Tschannen*, in: Brunner et al., Kommentar USG, Art. 6, Rn. 39 (auch unter Hinweis auf einige Beispiele solcher spezifischer Informationspflichten).

¹²⁵ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und deren Änderung v. 27. September 2013, BBl 2013 7403; s. auch den Entwurf in BBl 2012 4363.

¹²⁶ So dass dieser erste Halbsatz Art. 6 Abs. 1 USG entspricht, vgl. BBl 2012 4350.

¹²⁷ Hierzu BBl. 2012 4350.

Um zu klären, worauf sich die aktive und passive Umweltinformation (Art. 10e ff. USG) bezieht, wird im Übrigen in Art. 7 USG ein neuer Absatz eingefügt werden, welcher die Umweltinformation definiert (Art. 7 Abs. 8 USG).¹²⁸ Umweltinformationen sind demnach Informationen im Bereich dieses Gesetzes, im Bereich der Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes, des Landschaftsschutzes, des Gewässerschutzes, des Schutzes von Naturgefahren, der Walderhaltung, der Jagd, der Fischerei, der Gentechnik sowie des Klimaschutzes.

In der vorliegenden Studie geht es um die aktive Information über **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über Inhaltsstoffe von (chemischen) Produkten**. Soweit die (chemischen) Produkte bzw. Stoffe einen (potenziellen) **Einfluss auf die Umwelt** haben – wovon wohl regelmässig ausgegangen werden muss – sind Informationen über dieselben **Umweltinformationen** i.S.v. Art. 7 Abs. 8 USG.

52. Im **Ergebnis** ist somit festzuhalten, dass sich grundsätzlich **keine Rechtspflicht** zur Veröffentlichung oder Weitergabe ganz bestimmter Informationen – z.B. die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe – nachweisen lässt.

II. Bekanntgabe an ausländische Behörden

53. Im Falle der Kommunikation von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe durch in- an ausländische Behörden geht es um staatliches Verhalten. Staatliches Handeln – hierzu ist eben auch die Bekanntgabe wissenschaftlicher Ergebnisse durch eine in- an eine ausländische Behörde zu zählen – erfordert grundsätzlich eine **Rechtsgrundlage** (Art. 5 Abs. 1 BV), so dass – von Ausnahmen abgesehen – ein öffentliches Interesse als solches nicht ausreicht.

Soweit personenbezogene Daten betroffen sind,¹²⁹ wird das Legalitätsprinzip in **Art. 17 Abs. 1, 19 DSG** formuliert, wonach Bundesorgane Personen Daten nur bearbeiten bzw. bekanntgeben dürfen, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht.

Für vertrauliche Informationen, die beim Vollzug des USG erhoben werden, wird das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage in **Art. 47 Abs. 4 USG** spezifiziert: Danach dürfen vertrauliche Informationen an ausländische Behörden (und internationale Organisationen) nur dann bekannt gegeben werden, wenn eine völkerrechtliche Vereinbarung, ein Beschluss internationaler Organisationen oder ein Bundesgesetz dies vorsieht.

54. Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden zunächst die im vorliegenden Zusammenhang möglicherweise relevanten bzw. einschlägigen gesetzlichen Grundlagen zu erörtern (1.), bevor die ggf. zusätzlich zu beachtenden Vorgaben des Datenschutzrechts umrissen werden (2.) und in einem Fazit hieraus die Folgerungen für die Zulässigkeit der Weitergabe von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe durch in- an ausländische Behörden gezogen werden (3.).

¹²⁸ BBl 2012 4349. Vgl. zum Begriff der Umweltinformation eingehend *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 17 ff. Im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention auch schon oben Rn. 11.

¹²⁹ Hierzu im vorliegenden Zusammenhang noch unten Rn. 66 ff.

1. Mögliche Rechtsgrundlagen

55. Als Rechtsgrundlagen für eine Bekanntgabe von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen an ausländische Behörden kommen einerseits solche des **nationalen Rechts** (a), andererseits solche des **Völkerrechts** (b) in Betracht.

a) Nationales Recht

56. Als Rechtsgrundlagen für eine Bekanntgabe an ausländische Behörden kommen auf den ersten Blick zunächst einerseits **Art. 47 Abs. 1, 2 USG**, andererseits **Art. 6 USG** in Frage:¹³⁰

- Nach **Art. 47 Abs. 1 USG** sind die Prüfergebnisse für die Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen periodisch zu veröffentlichen, und nach **Art. 47 Abs. 2 USG** können die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen und Auskünfte der Betroffenen veröffentlicht werden. Deutlich wird bereits durch den Wortlaut der Vorschrift ihr enger Anwendungsbereich, geht es doch nur um bestimmte Angaben, und die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe sind jedenfalls nicht allgemein erfasst. Zudem sprechen beide Bestimmungen nur (abgesehen von der Bekanntgabe) von **Veröffentlichung**, nicht von Bekanntgabe an ausländische Behörden.¹³¹
- **Art. 6 Abs. 1 USG** stellt eine umfassende Rechtsgrundlage für behördliche Informationstätigkeiten dar;¹³² sachlich bzw. in Bezug auf den Gegenstand der Information wäre diese Bestimmung also in Bezug auf Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe zweifellos einschlägig. Aber auch Art. 6 Abs. 1 USG spricht lediglich – insofern parallel zu Art. 47 Abs. 1, 2 USG – von der **Information der Öffentlichkeit**, nicht jedoch ausländischer Behörden.

Darüber hinaus könnte in gewissen Konstellationen bzw. in Bezug auf gewisse Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen auch noch das **Chemikalienrecht** einschlägig sein, erstreckt sich dessen Anwendungsbereich doch nach Art. 2 Abs. 1 ChemG auf den Umgang mit Stoffen. Art. 85 ff. ChemV enthalten denn auch Vorschriften über die Weitergabe und Veröffentlichung von vertraulichen und nicht vertraulichen Daten. Im Ergebnis dürfte jedoch die Anwendbarkeit dieser Vorschriften im vorliegenden Zusammenhang zu verneinen sein: Denn einmal ist ein Grossteil dieser Fragen bereits in Art. 6, 47 USG und damit in einer höherrangigen Norm und zudem – was die Behandlung des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses angeht – teilweise abweichend geregelt, so dass die höherrangige Norm vorgeht. Zum anderen geht es im Chemikalienrecht im Wesentlichen um Fragen des Gesundheitsschutzes,¹³³ während solche des (allgemeineren) Umweltschutzes im Umweltschutzgesetz geregelt sind, so dass die Anwendbarkeit der genannten Vorschriften des Chemikalienrechts jedenfalls dann zweifelhaft ist, wenn es um Umweltinformationen i.w.S. geht.

¹³⁰ Art. 47 Abs. 1, 2 USG gehen als speziellere Bestimmungen Art. 6 USG vor, vgl. *Tschannen*, in: Brunner et al., Kommentar USG, Art. 6, Rn. 39.

¹³¹ Zu diesem Aspekt noch sogleich Rn. 57.

¹³² Vgl. zu dieser Bestimmung bereits oben Rn. 49 ff.

¹³³ S. insoweit auch *Wagner Pfeifer*, Umweltrecht II, 46, die formuliert, dass das Chemikaliengesetz den „Schutz des Menschen vor (unmittelbaren) Gefahren für Leben oder Gesundheit durch Stoffe oder Zubereitungen“ regle.

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ) regelt lediglich die passive Information, so dass es nicht überrascht, dass hier keine gesetzliche Grundlage für eine Weitergabe von Daten an ausländische Behörden ersichtlich ist.

57. Entscheidend ist somit in diesem Zusammenhang, ob eine gesetzliche Vorschrift, die die Behörde (allgemein) zur **Information der Öffentlichkeit** ermächtigt, (auch) als **Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe gewisser Daten an ausländische Behörden** herangezogen werden kann. Für die Bejahung dieser Frage könnte auf den ersten Blick sprechen, dass in denjenigen Fällen, in denen bestimmte Angaben veröffentlicht und damit allgemein zugänglich gemacht werden dürfen, auch eine (spezifische) Bekanntgabe an ausländische Behörden zulässig und damit von der Rechtsgrundlage ebenfalls gedeckt sein muss, da die ausländische Behörde ja sowieso – wie die allgemeine Öffentlichkeit – Kenntnis von der entsprechenden Information erhalten könnte.¹³⁴ Diese Argumentation verkennt jedoch, dass es bei der allgemeinen Information der Öffentlichkeit einerseits und der spezifischen Bekanntgabe gewisser Daten an ausländische Behörden andererseits um **zwei unterschiedliche behördliche Handlungsweisen** geht, die auch **unterschiedliche Zielsetzungen** verfolgen: So soll die Information der Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 1 USG allgemein den Kenntnisstand der Öffentlichkeit über die relevanten Aspekte erhöhen und insbesondere sicherstellen, dass sich die Öffentlichkeit wirksam an umweltrelevanten Entscheidungen beteiligen und ihre Rechte wahrnehmen kann.¹³⁵ Hingegen wird mit einer gezielten Bekanntgabe bestimmter Daten an ausländische Behörden grundsätzlich eine andere Zielsetzung (z.B. die Ermöglichung einer effektiven Gefahrenabwehr) verfolgt. Die verfolgten öffentlichen Interessen der Information der Öffentlichkeit und der Bekanntgabe von Umweltinformationen an (ausländische) Behörden differieren also beträchtlich. Hinzu kommt, dass es für möglicherweise von der Datenbearbeitung betroffene (juristische oder natürliche) Personen einen ggf. grossen Unterschied machen kann, ob sie lediglich Gegenstand einer allgemeinen öffentlichen Information oder aber einer gezielten, individualisierten Bekanntgabe von Daten an ausländische Behörden sind, ist die Aufmerksamkeit, die einer solchen Bekanntgabe geschenkt wird, doch tendenziell wesentlich grösser.

¹³⁴ Eine andere Frage ist im Übrigen, ob und inwieweit die Behörde wegen der Betroffenheit anderer, entgegenstehender Interessen von einer aktiven Information absehen muss oder absehen darf, vgl. hierzu unten Rn. 69 ff. Allerdings ist die Problematik der Reichweite der Rechtsgrundlage dieser Frage vorgelagert.

¹³⁵ Vgl. zur Funktion des Art. 6 Abs. 1 USG etwa *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 1 f.; *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, Art. 6, Rn. 1 ff. S. sodann die Botschaft BBl 1979 III 776, 782 f. (Art. 4 des Entwurfs); zu den Zielsetzungen des Art. 6 Abs. 1 USG auch schon oben Rn. 49. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass im Bereich des passiven Informationszugangs ebenfalls aus der unterschiedlichen Zielsetzung dieser Rechte im Verhältnis zu den Anliegen des behördeninternen Informationsaustauschs zutreffend gefolgt wird, juristische Personen des öffentlichen Rechts seien nicht zwingend aktiv zu legitimieren. Dies formuliert z.B. *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 101 f., in Bezug auf Art. 4 Abs. 1 AK wie folgt: „Die verstärkte Transparenz wird im Hinblick auf das Recht auf Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt gewährt und soll das Umweltbewusstsein sowie die demokratische Ausgestaltung der Umweltverwaltung durch Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten seitens der Öffentlichkeit stärken, nicht jedoch eine Optimierung des innerbehördlichen Informationsflusses oder eine Einflussnahme auf die Verwaltungshierarchie und deren inhärente Kontrollmechanismen bewirken.“

58. Damit ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass angesichts der unterschiedlichen Gegenstände und Zielsetzungen allgemeiner Öffentlichkeitsinformation einerseits und der Datenbekanntgabe an ausländische Behörden andererseits gesetzliche Grundlagen, die lediglich erstere betreffen, nicht auch – sozusagen implizit – als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bekanntgabe bestimmter Daten an ausländische Behörden herangezogen werden können. Damit **scheidet insbesondere Art. 6 Abs. 1 USG als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Daten an ausländische Behörden aus.**

Da der neue **Art. 10e Abs. 1 USG** in Bezug auf den hier interessierenden Aspekt die Formulierung des Art. 6 Abs. 1 USG aufnimmt und ebenfalls nur auf die Information der Öffentlichkeit Bezug nimmt, wird sich die Rechtslage diesbezüglich mit dem Inkrafttreten der im Zuge der bevorstehenden Ratifikation der Aarhus-Konvention beschlossenen Modifikationen des Umweltschutzgesetzes nicht ändern.

59. Fraglich könnte noch sein, ob **Art. 6 Abs. 2, 3 USG** als **Rechtsgrundlagen** in diesem Zusammenhang in Betracht kommen könnten. Nach Art. 6 Abs. 2 USG beraten die Umweltschutzfachstellen Behörden und Private, und gemäss Art. 6 Abs. 3 USG empfehlen sie Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung. Der Gegenstand der Beratung und der Empfehlungen sowie deren genaue Adressaten hängen vom Kontext und damit den Umständen des Einzelfalls ab.¹³⁶

Diese Bestimmungen werden im Zuge des Inkrafttretens der anlässlich der bevorstehenden Ratifikation der Aarhus-Konvention beschlossenen Modifikation des Umweltschutzgesetzes in Art. 10e Abs. 3 USG aufgenommen. Im Verhältnis zur geltenden Rechtslage ergeben sich hier keine Änderungen.

60. Während sich die Empfehlungen wohl grundsätzlich allgemein an die Öffentlichkeit richten und insofern die bereits angestellten Erwägungen¹³⁷ zum Zuge kommen, so dass Art. 6 Abs. 3 USG als Rechtsgrundlage für eine gezielte Kommunikation von Informationen an ausländische Behörden wohl ausscheidet, könnte **Art. 6 Abs. 2 USG** im vorliegenden Zusammenhang durchaus einschlägig sein. Zwar wird mit „Behörden“ wohl in erster Linie Bezug auf inländische Behörden genommen; *a priori* ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch **ausländische Behörden** einbezogen sein könnten.¹³⁸ Vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks der Bestimmung spricht sogar Vieles dafür, dass auch ausländische Behörden durch Art. 6 Abs. 2 USG erfasst sind: Denn Sinn und Zweck der Beratungspflicht und -befugnis ist doch gerade, dass einschlägiges spezifisches Faktenwissen auch an andere Behörden weitergegeben bzw. diesen zur Verfügung gestellt werden kann; dieses Anliegen kann aber auch in Bezug auf ausländische Behörden relevant sein. Wenn dies auch in erster Linie etwa im grenzüberschreitenden Bereich in der Praxis von Bedeutung sein wird, greifen diese Erwägungen doch auch in Bezug auf „weiter entfernte“ ausländische Behörden.

61. Daher stellt **Art. 6 Abs. 2 USG** durchaus eine **genügende rechtliche Grundlage** dar, um auch mit ausländischen Behörden in Kontakt zu treten und diese zu „beraten“. Allerdings dürfte der sachliche Anwendungsbereich der Bestimmung beschränkt sein: Zwar umfasst eine „Beratung“ sicherlich auch eine **individuelle Information**

¹³⁶ Vgl. nur *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 21; *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 179.

¹³⁷ Rn. 57.

¹³⁸ Die einschlägige (Kommentar-) Literatur nimmt zu dieser Frage – soweit ersichtlich – nicht Stellung.

über umweltpolitische Belange,¹³⁹ so dass etwa die Übermittlung von Informationen über die Gefährlichkeit bestimmter Stoffe hierunter zu subsumieren sein kann, dies wohl auch, wenn hiermit Grundrechteingriffe verbunden sind.¹⁴⁰ Jedoch ist zu bezweifeln, ob Art. 6 Abs. 2 USG auch eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die **Übermittlung personenbezogener Daten** im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen könnte: Denn in Anbetracht des Art. 17 Abs. 1 DSGVO, der ausdrücklich verlangt, dass gerade für die Bearbeitung personenbezogener Daten eine gesetzliche Grundlage besteht, kann nicht jede, auch noch so offen formulierte gesetzliche Regelung als gesetzliche Regelung in diesem Sinn angesehen werden, würde damit doch das in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommende Legalitätsprinzip ins Leere laufen. Vielmehr muss eine gesetzliche Grundlage in diesem Sinn eine **hinreichende Bestimmtheit**, so dass insbesondere der Zweck und die Art der Datenbearbeitung sowie die beteiligten Organe aus der gesetzlichen Grundlage ersichtlich sind.¹⁴¹ Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf Art. 6 Abs. 2 USG jedoch gerade nicht erfüllt.

62. Im Ergebnis bleibt damit festzuhalten, dass **Art. 6 Abs. 2 USG** zwar eine genügende **gesetzliche Grundlage** darstellt, um auch mit **ausländischen Behörden in Kontakt** zu treten und diese **umweltbezogene Informationen zu übermitteln** bzw. sie hier zu beraten; jedoch kann eine Bearbeitung personenbezogener Daten nicht auf diese Bestimmung gestützt werden. Bezogen auf die hier im Vordergrund stehende Fragestellung bedeutet dies, dass **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe** von vornherein nur dann an ausländische Behörden weitergegeben werden dürfen, wenn damit keine Bekanntgabe personenbezogener Daten verbunden ist, so dass eine solche Weitergabe im Falle der Zuordenbarkeit der Informationen zu einem bestimmten Hersteller nicht auf diese Bestimmung gestützt werden kann.

b) Völkerrechtliche Vereinbarungen

63. Der Austausch von Informationen zwischen Staaten spielt sowohl in sektoriellen Übereinkommen als auch in „Übereinkommen des integrierten grenzüberschreitenden Umweltschutzes“ eine grosse Rolle.¹⁴² Im vorliegenden Zusammenhang könnte in erster Linie das **Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention)**¹⁴³ relevant sein, das den Informationsaustausch in **Art. 9** regelt.

64. Danach **erleichtert oder übernimmt** jede Vertragspartei den Austausch von Informationen, die, zum einen, massgeblich sind für die Verringerung oder Verhinderung der Produktion, Verwendung und Freisetzung persistenter organischer Schadstoffe und, zum anderen, massgeblich sind für Alternativen zu persistenten organischen Schadstoffen, einschliesslich Informationen über deren Risiken sowie deren wirtschaft-

¹³⁹ Vgl. etwa *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 18.

¹⁴⁰ Insoweit ähnlich *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 182 ff.

¹⁴¹ Vgl. hierzu, m.w.N., *Waldmann/Bickel*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 12, Rn. 45.

¹⁴² *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 47.

¹⁴³ Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, in Kraft getreten für die Schweiz am 17.5.2004, SR 0.814.03.

liche und soziale Kosten (Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention). Neben formellen Anforderungen an die innerstaatliche Ausgestaltung des (internationalen) Informationsaustausches (Art. 9 Abs. 2-4 POP-Konvention) wird auch die grundlegende Ausgestaltung der Vertraulichkeit angesprochen (Art. 9 Abs. 5 POP-Konvention): Einerseits gelten für die Zwecke dieses Übereinkommens Informationen zur **Gesundheit und Sicherheit von Mensch und Umwelt** nicht als vertraulich. Andererseits schützen Vertragsparteien, die nach dem Übereinkommen sonstige Informationen austauschen, vertrauliche Informationen nach Vereinbarung.

65. Damit dürften die genannten Bestimmungen der POP-Konvention zwar eine gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von bestimmten Angaben direkt an ausländische Behörden darstellen; allerdings ist ihr materieller Anwendungsbereich beschränkt: Denn Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention dürfte wohl nur eigentliche stoffbezogene Informationen erfassen, nicht hingegen (damit zusammenhängende) Produktinformationen. Denn Gegenstand der Bestimmung ist ersichtlich, dass man allgemein Informationen über die relevanten Stoffe und Ersatzstoffe austauschen möchte, dies im Hinblick auf die Verringerung von POP bzw. Ersatzstoffen. Keine Rede ist in der Bestimmung hingegen davon, dass auch Informationen über die konkrete Produktbeschaffenheit oder die Produktzusammensetzung erfasst würden. Daher ist davon auszugehen, dass **Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention** lediglich „sachbezogene“ **Daten**, die eben auf die persistenten organischen Schadstoffe und ihre möglichen Ersatzstoffe bezogen sind, erfasst, nicht hingegen solche Angaben, die (auch) im Zusammenhang mit Produkten stehen. Dieser Ansatz wird dadurch bestätigt, dass schon aus rechtsstaatlichen Gründen eine eher allgemeine „Aufgabenzuweisung“ bzw. allgemein formulierte Informationsverpflichtungen keine Grundlage für die Bekanntgabe auch personenbezogener und damit ggf. vertraulicher Daten darstellen können. Hinzu kommt, dass ein anderer Ansatz auch den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit nicht Rechnung trüge.

2. Zur Anwendbarkeit der datenschutzrechtlichen Vorgaben

66. Ergänzend – und auch im Anschluss an die obigen Erwägungen bezüglich der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage¹⁴⁴ – ist im vorliegenden Zusammenhang noch nach der Eröffnung des Anwendungsbereichs des **Datenschutzgesetzes** sowie den ggf. im Anschluss an die Bejahung dieser Frage zu beachtenden Vorgaben zu fragen. Ggf. wären dessen Anforderungen – sollte eine gesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe von Angaben bzw. personenbezogenen Daten an eine ausländische Behörde entgegen der hier vertretenen Ansicht bejaht werden – **zusätzlich** zu beachten.

a) Anwendungsbereich

67. Die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes setzt voraus, dass es sich bei den zu bekannt gebenden Angaben um Personendaten (einer natürlichen oder juristischen Person) handelt und die bekanntgebende Behörde dieselben bearbeitet.

¹⁴⁴ Oben Rn. 56 ff.

Persönlichkeitsrelevante Daten juristischer Personen sind – im Gegensatz zu Gesetzgebungen vieler anderer Staaten – vom Anwendungsbereich des DSG erfasst.¹⁴⁵

Begründet wird bzw. wurde dies mit der Tatsache, dass im schweizerischen (Zivil-)Recht juristische Personen aller Rechte und Pflichten fähig sind, die nicht die natürlichen Eigenschaften des Menschen (Geschlecht, Alter oder Verwandtschaft) zur Voraussetzung haben (Art. 53 ZGB).¹⁴⁶

68. Personendaten im Sinne des DSG liegen vor, wenn sich die betreffenden Informationen oder Angaben auf eine **bestimmte oder bestimmbar (juristische) Person** beziehen (Art. 3 lit. a) DSG). Bestimmbar ist eine Person, wenn sie im konkreten Einzelfall und aus der Perspektive des Inhabers der Information mit Hilfe zusätzlicher Angaben identifizierbar ist und der Aufwand nicht derart gross ist, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung mit einer Identifikation nicht gerechnet werden muss.¹⁴⁷ Eine Prüfung dieser Frage erfolgt im Hinblick auf die konkreten Daten, welche durch die Behörde bearbeitet werden.

69. Wenn sich die **wissenschaftliche Untersuchungsergebnisse auf bestimmte Produkte** beziehen, können sie in der Regel ohne grösseren Aufwand den jeweiligen Herstellern zugeordnet werden; zumindest könnte u.E. durchaus ein Interesse von Drittpersonen bestehen, etwa mit Hilfe von Suchmaschinen im Internet, einen Produktnamen zu recherchieren und ihn mit dem jeweiligen Hersteller in Verbindung zu setzen. **Produktbezogene Analyseresultate** sind somit in aller Regel als **Personendaten im Sinne des DSG** anzusehen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Zuordnung bestimmter Analysen oder Resultaten zu bestimmten Produkten nicht möglich ist (etwa, wenn lediglich Eigenschaften eines bestimmten, in zahlreichen Produkten vorkommenden Stoffes beschrieben werden); diesfalls handelte es sich lediglich um allgemeine stoffbezogene Angaben, die nicht in den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes fallen. Somit wäre das Datenschutzgesetz auch im Falle einer Anonymisierung der Daten nicht anwendbar.

Während bei der **Anonymisierung** die Personendaten dahingehend verändert werden, dass ein Personenbezug durch niemanden (inkl. durch den Inhaber der Datensammlung) mehr möglich ist, werden bei der **Pseudonymisierung** die Aspekte der Personendaten, die einen Personenbezug ermöglichen, lediglich durch ein abstraktes Merkmal – ein „Pseudonym“, wie etwa eine Nummer – ersetzt; Personendaten verbleiben die pseudonymisierten Daten somit nur noch für die Entitäten, die über den „Schlüssel“ verfügen, welcher den Bezug zwischen dem Datum und der Person erlaubt.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Vgl. zur Datenschutzkonvention des Europarates (Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, Strassburg, 28.1.1981, SR 0.235.1), welche es den Konventionsstaaten in Art. 3, Geltungsbereich, freistellt, ob sie juristische Personen vom Anwendungsbereich ihrer nationalen Datenschutzgesetze erfassen (was, neben der Schweiz, nur wenige getan haben), etwa *Simitis*, in: *Simitis*, BDSG-Kommentar, Einleitung, Rn. 156 f., m.w.N.

¹⁴⁶ Vgl. etwa *Maurer-Lambrou/Kunz*, in: *Maurer-Lambrou/Vogt*, DSG-Kommentar, Art. 2, Rn. 7 ff., m.w.N.

¹⁴⁷ Vgl. etwa BGE 136 II 508, E. 3.2, 3.4: „Von Bedeutung ist [... auch], welches Interesse der Datenbearbeiter oder ein Dritter an der Identifizierung hat [...]“. Vgl. aus der Lehre etwa *Belser/Noureddine*, in: *Belser/Epiney/Waldmann*, Datenschutzrecht, § 7, Rn. 36 ff.

¹⁴⁸ Vgl. zu den Begriffen etwa *Rosenthal*, in: *Rosenthal/Jöhri*, DSG-Kommentar, Art. 3, Rn. 35 f. S. in diesem Zusammenhang auch die Definition des Begriffs der Anonymisierung in § 3 Abs. 6 BDSG: Demnach handelt es sich bei der Anonymisierung um das „Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand an Zeit, Kos-

Im vorliegenden Zusammenhang wäre bei einem fehlenden Produktbezug jedenfalls das Vorliegen von Personendaten bei fehlender Zuordnungsmöglichkeit zu einem Produkt zu verneinen (ohne dass es auf die Unterscheidung zwischen Anonymisierung und Pseudonymisierung ankäme), da mittels der (veröffentlichten) Information selbst kein Bezug zu einer bestimmten Person hergestellt werden kann bzw. könnte. Zur Klarstellung sei aber darauf hingewiesen, dass es sich bei den „vollständigen“ Analyseunterlagen (die auch den Produktbezug beinhalten) ggf. nach wie vor um Personendaten handelt, die vom Inhaber der Daten entsprechend den Vorgaben des Datenschutzgesetzes zu bearbeiten sind.

b) Zu den Vorgaben des Datenschutzgesetzes

70. Ist der Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes eröffnet, sind seine Vorgaben zu beachten, wobei folgende Punkte hervorzuheben sind:

- Im Sinne des **Legalitätsprinzips** sieht Art. 17 Abs. 1 DSG vor, dass Organe des Bundes Personendaten nur bearbeiten dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder, als Surrogat einer gesetzlichen Grundlage, die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat.¹⁴⁹ Die gesetzliche Grundlage wird in Art. 19 DSG für die **Bekanntgabe** von Personendaten durch öffentliche Organe – wie sie vorliegend zur Diskussion steht – näher spezifiziert, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane als „heikle“ Bearbeitungsform angesehen wird.¹⁵⁰ Aus besagten Artikeln kann zumindest abgeleitet werden, dass für die Bekanntgabe von Angaben an ausländische Behörden – sofern dieselben vom Anwendungsbereich des DSG erfasst sind – regelmässig eine (hinreichend präzise) **gesetzliche Grundlage** notwendig ist, wie dies im Übrigen – soweit vertrauliche Informationen, die beim Vollzug des USG erhoben werden, betroffen sind – auch in Art. 47 Abs. 4 USG spezifiziert wird. Insofern kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.¹⁵¹

Ausdrücklich hinzuweisen ist darauf, dass die **Surrogate für Rechtsgrundlagen** (vgl. Art. 19 Abs. 1 DSG) in Bezug auf **grenzüberschreitende Datenbekanntgaben** von vornherein nicht zum Zuge kommen können, da Art. 6 DSG hier besondere Vorgaben enthält, die ansonsten ausgehebelt würden.

- Weiter und im Rahmen der Anwendung der gesetzlichen Grundlagen auf den konkreten Einzelfall sind die **allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsät-**

ten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können.“ Vgl. zu dieser Legaldefinition etwa *Simitis*, in: *Simitis*, BDSG-Kommentar, § 3, Rn. 196 ff.: „Anonymisiert‘ (oder ‚anonym‘, was gleichbedeutend ist) und ‚personenbezogen‘ schliessen sich gegenseitig aus.“ Vgl. auch BBl 1988 473, wo von parallelen Begrifflichkeiten in Bezug auf das Datenschutzgesetz ausgegangen wird.

¹⁴⁹ Dass eine Einwilligung oder eine allgemeine Zugänglichmachung eine Rechtsgrundlage i.S.v. Art. 17 Abs. 1 DSG ersetzen kann, ergibt sich *a maiore maius* aus Art. 17 Abs. 2 lit. c) DSG. Vgl. hierzu etwa *Waldmann/Bickel*, in: *Belser/Epiney/Waldmann*, Datenschutzrecht, § 12, Rn. 52. Vgl. sodann Art. 17 Abs. 2 DSG zu den (weiteren) Anforderungen bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten.

¹⁵⁰ Vgl. *Waldmann/Bickel*, in: *Belser/Epiney/Waldmann*, Datenschutzrecht, § 12, Rn. 85 f.; *Jöhri*, in: *Rosenthal/Jöhri*, DSG-Kommentar, Art. 19, Rn. 1.

¹⁵¹ Rn. 56 ff.

ze, die sich teilweise mit den allgemeinen Grundsätzen staatlichen Handelns überschneiden, zu beachten (vgl. Art. 4 DSGVO, wobei insbesondere die Grundsätze von Treu- und Glauben, der Verhältnismässigkeit, der Zweckbindung und der Transparenz von Bedeutung sind).¹⁵²

- Falls – wie in der vorliegenden Studie – eine **grenzüberschreitende Datenbekanntgabe** zur Debatte steht, sind darüber hinaus die Vorgaben des **Art. 6 DSGVO** zu beachten, eine Bestimmung, welche sowohl für Private als auch für Bundesorgane verbindlich ist.¹⁵³

Es ist im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich, auf Einzelheiten dieser (komplexen) Bestimmung einzugehen,¹⁵⁴ so dass die im Rahmen der hier im Zentrum stehenden Fragestellung zentralen Elemente nur kurz erwähnt werden können:

- Der Schutz der Persönlichkeit (insbesondere Art. 28 ZGB) und der Grundrechte (insbesondere Art. 13 Abs. 2 BV) von Personen (Art. 1 DSGVO) wird im Bereich des grenzüberschreitenden Datenverkehrs dahingehend konkretisiert, dass persönlichkeitsrelevante Daten nur ins Ausland bekannt gegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen **Personen nicht schwerwiegend gefährdet wird**, was namentlich dann zutrifft, wenn im Empfängerland kein „angemessener“ Schutz gewährleistet wird (Art. 6 Abs. 1 DSGVO).¹⁵⁵ Damit ist eine schwerwiegende Persönlichkeitsverletzung von Gesetzes wegen im Falle der Bekanntgabe von Personendaten in ein Drittland ohne „**angemessenes Datenschutzniveau**“ anzunehmen (Art. 6 Abs. 1 S. 2 DSGVO).¹⁵⁶ Das Tatbestandselement des „angemessenen Datenschutzniveaus“ wird vom Gesetzgeber nicht näher definiert.¹⁵⁷
- Im Sinne einer **Ausnahme** – welche grundsätzlich eng auszulegen ist¹⁵⁸ – können Personendaten unter gewissen (abschliessend aufgelisteten¹⁵⁹) Voraussetzungen auch in ein Drittland bekannt gegeben werden, wenn dort kein „angemessener“ Schutz gewährleistet wird (Art. 6 Abs. 2 DSGVO). Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie könnten *a priori* folgende Ausnahmetatbestände relevant sein:
 - Zunächst ist eine Bekanntgabe von Personendaten in einen Drittstaat ohne „angemessenes“ Datenschutzniveau u.a. zulässig, wenn die Behörde **hinreichende Garantien** implementiert (Art. 6 Abs. 2 lit. a) DSGVO); diese können dann – insbesondere durch Vertrag – das (bescheidene) Datenschutzniveau im Empfängerstaat „ausgleichen“. Das Datenschutzgesetz äussert sich exemplarisch zum Vertrag, überlässt es den Inhabern der

¹⁵² Zu diesen allgemeinen Grundsätzen, m.w.N., *Epiney*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 9.

¹⁵³ Dies ergibt sich aus der systematischen Stellung von Art. 6 DSGVO (2. Abschnitt: Allgemeine Datenschutzbestimmungen). Vgl. *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 1.

¹⁵⁴ Vgl. insoweit im Einzelnen, m.w.N., *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 2 ff.

¹⁵⁵ Im Übrigen ist die schwerwiegende Gefährdung in diesem Zusammenhang weit auszulegen und umfasst laut Art. 12 DSGVO alle widerrechtlichen Verletzungen der Persönlichkeit, vgl. *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 13.

¹⁵⁶ *Rosenthal*, in: Rosenthal/Jöhri, DSGVO-Kommentar, Art. 6, Rn. 27.

¹⁵⁷ Es obliegt somit der Behörde, im konkreten Sachverhalt zu prüfen, ob das Datenschutzrecht im Drittland in sachlicher, persönlicher und räumlicher Hinsicht die Grundrechtspositionen der betroffenen hinreichend berücksichtigt bzw. schützt, vgl. *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 10. Anhaltspunkt für ein „angemessenes“ Datenschutzniveau bietet die Datenschutzkonvention des Europarates (und ihr Zusatzprotokoll), bei welcher es sich grundsätzlich um einen Minimalkonsens der zu schützenden Grundrechtspositionen im Bereich der Bearbeitung persönlichkeitsrelevanter Daten handelt, vgl. *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 11; *Rosenthal*, in: Rosenthal/Jöhri, DSGVO-Kommentar, Art. 6, Rn. 31.

¹⁵⁸ *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 15.

¹⁵⁹ *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 15, m.w.N.

Datensammlung jedoch, die zu implementierenden Massnahmen im konkreten Sachverhalt selbst zu bestimmen. Die Massnahmen sind wirkungsorientiert an den Grundsätzen des DSG auszurichten.¹⁶⁰

- Ebenfalls zulässig ist eine Bekanntgabe, wenn die betroffenen Personen „im Einzelfall“ in die Bekanntgabe **eingewilligt** haben (Art. 6 Abs. 2 lit. b) DSG), was eine angemessene Information der Betroffenen – die die Angaben über die zu bekannt gebenden Personendaten, den Zweck der Bekanntgabe, die Empfänger und die Aufklärung darüber, dass im Drittland ein „angemessener“ Datenschutz fehlt, und wohl auch die Risiken der Bekanntgabe umfassen muss – voraussetzt.¹⁶¹
- Sodann ist die Bekanntgabe von Personendaten in ein Drittland ohne „angemessenes“ Schutzniveau zulässig, wenn dies für die **Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen** (im Einzelfall¹⁶²) unerlässlich ist (Art. 6 Abs. 2 lit. d) DSG). Das öffentliche Interesse dürfte zwar im Regelfall ein schweizerisches sein, es ist aber möglich, dass auch ein öffentliches Interesse eines Drittstaates genügt.¹⁶³ Dies ist etwa dann anzunehmen, wenn die Bekanntgabe von Personendaten einer juristischen Person im Rahmen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung oder der Umwelt eines Drittstaates unerlässlich ist. Diese Bekanntgabe hat sodann für die Wahrung des eruierten öffentlichen Interesses „unerlässlich“ zu sein, was eine Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Massnahmen – also der Verhältnismässigkeit zuzurechnender Anforderungen – erfordert. Auch dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten in den Drittstaat gegenüber der allfälligen, durch die Bekanntgabe erfolgenden Verletzung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen „überwiegend“ sein muss, impliziert im Resultat eine Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. die Abwägung der sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen.¹⁶⁴ Zu erinnern ist im Übrigen in diesem Zusammenhang auch daran, dass nach Art. 47 Abs. 4 USG – über die Vorgaben des Art. 6 DSG hinaus – für die Weitergabe vertraulicher Informationen, die beim Vollzug des USG erhoben werden, an ausländische Behörden und internationale Organisationen in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage in der Form von Völkerrecht oder eines Bundesgesetzes gegeben sein muss.
- Schliesslich ist die Datenbekanntgabe dann zulässig, wenn die fraglichen Personendaten von der **betroffenen Person allgemein zugänglich** gemacht werden und sie die Bearbeitungen derselben nicht ausdrücklich untersagt (Art. 6 Abs. 2 lit. f) DSG). Da es sich hierbei um eine widerlegbare gesetzliche Vermutung handelt,¹⁶⁵ ist die Behörde gehalten, jeweils im Einzelfall abzuklären, welche Zwecke die betroffene Person mit der Veröffentlichung „ihrer“ Personendaten verfolgt hat. M.a.W. bedeutet nicht jede Veröffentlichung von Personendaten – etwa auf dem Internet –, dass die betroffene Person diese allgemein zugänglich machen wollte,¹⁶⁶ abgesehen davon, dass sich im Anschluss noch die Frage stellt, ob sie die Bearbeitung der persönlichkeitsrelevanten Daten untersagen will. Im Übrigen muss die Veröffentlichung von den Betroffenen ausgehen, so dass z.B. eine Veröffentlichung der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen

¹⁶⁰ Vgl. im Einzelnen zu den hierbei zu beachtenden Anforderungen *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 17; *EDÖB*, Erläuterungen zur Übermittlung von Personendaten ins Ausland nach revidiertem DSG, 4 ff.; *Meier*, Protection des données, Rn. 1316.

¹⁶¹ Im Einzelnen hierzu *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 19 f.; *Rosenthal*, in: Rosenthal/Jöhri, DSG-Kommentar, Art. 6, Rn. 53 ff.

¹⁶² *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 23.

¹⁶³ Zumindest ist das öffentliche Interesse aber aus der Perspektive der schweizerischen Rechtsordnung zu beantworten. Vgl. hierzu *Walter*, in: Die Revision des Datenschutzgesetzes, 99 (131 f.).

¹⁶⁴ Vgl. zum Ganzen *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 23, m.w.N.

¹⁶⁵ BVGE 2008/16 E. 5.1 (zu Art. 12 Abs. 3 DSG).

¹⁶⁶ Vgl. (mit Beispielen) etwa *Epiney/Fasnacht*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 10, Rn. 27; (im Rahmen von Art. 12 Abs. 3 DSG sodann) *Rampini*, in: Maurer-Lambrou/Vogt, DSG-Kommentar, Art. 12, Rn. 16 ff.

durch die Wissenschaftler von vornherein nicht unter diese Ausnahme fallen kann, soweit es um die Zulässigkeit der Bekanntgabe von Daten anderer Personen geht.

Im vorliegenden Zusammenhang wäre es nicht ausgeschlossen, dass – je nach Destinationsstaat – ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist oder entsprechende hinreichende Garantien vorgesehen sind. Auch ist es denkbar, dass eine Datenbekanntgabe im Hinblick auf die Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen zulässig sein könnte. Letztlich kommt es hier auf die Umstände des Einzelfalls an. Festzuhalten ist aber, dass jedenfalls eine gesetzliche Grundlage erforderlich wäre, die hier jedoch – wie gezeigt¹⁶⁷ – für die Bekanntgabe personenbezogener Daten nicht gegeben ist.

Fraglich könnte noch sein, ob eine „**Bekanntgabe**“ im Sinne des Datenschutzgesetzes auch dann vorliegt, wenn die Personendaten bereits veröffentlicht wurden, z.B. in einer Zeitschrift. Diese Frage ist zu bejahen, da Art. 6 Abs. 2 lit. f) DSGVO gerade für den Fall, dass die fraglichen Personendaten bereits öffentlich zugänglich sind, unter bestimmten Voraussetzungen eine grenzüberschreitende Bekanntgabe (ausnahmsweise) erlaubt, womit impliziert ist, dass eine Bekanntgabe auch für solche Daten erfolgen kann, die bereits öffentlich zugänglich sind. Im Übrigen stellt die Begriffsdefinition der „Bekanntgabe“ des Art. 3 lit. f) DSGVO das Weitergeben von Daten neben die Veröffentlichung, so dass davon auszugehen ist, dass es sich hier um zwei unterschiedliche Formen der Bekanntgabe handelt und beide unabhängig voneinander als Bekanntgabe anzusehen sind. Dieser Ansatz ist auch vor dem Hintergrund zwingend, dass die Veröffentlichung und die (gezielte) Bekanntgabe zwei unterschiedliche Handlungen mit ggf. unterschiedlichen Rückwirkungen für die Betroffenen sind.¹⁶⁸

3. Fazit

71. Damit kann im **Ergebnis** in Bezug auf die Frage, ob die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe an ausländische Behörden weitergegeben werden dürfen, Folgendes festgehalten werden:

- Als **Rechtsgrundlage** für die Bekanntgabe von Informationen an ausländische Behörden kommt im nationalen Recht **Art. 6 Abs. 2 USG** bzw. – nach Inkrafttreten der Revision des Umweltschutzgesetzes – Art. 10e Abs. 3 S. 1 USG in Betracht. Soweit persistente organische Schadstoffe betroffen sind, ist auch **Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention** einschlägig.
- Der sachliche Anwendungsbereich sowohl der genannten Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes als auch des Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention ist jedoch insofern beschränkt, als lediglich „**sachbezogene**“ bzw. **stoffbezogene Daten** erfasst sind, nicht hingegen solche Angaben, die (auch) im Zusammenhang mit Produkten stehen, damit Rückschlüsse auf die Hersteller erlauben und daher personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen.
- Soweit **personenbezogene Daten grenzüberschreitend bekannt** gegeben werden sollen, wären im Übrigen die Anforderungen des **Art. 6 DSGVO** zu beachten, dies auch für den Fall, dass die Daten bereits veröffentlicht wurden.

72. Im **Ergebnis** wäre daher eine Weitergabe von Ergebnissen einer wissenschaftlichen Untersuchung, die u.a. **produktbezogene Analyseresultate über bestimmte Produkte bestimmter Hersteller** enthält, an ausländische Behörden durch das BAFU

¹⁶⁷ Rn. 66 ff.

¹⁶⁸ Hierzu auch schon oben Rn. 57.

schon wegen fehlender Rechtsgrundlage nicht zulässig. Hingegen dürften bzw. müssten gar **Informationen übermittelt** werden, die lediglich **stoffbezogen** sind. Daher wäre z.B. die Weitergabe von Informationen über die Gefährlichkeit eines Ersatzstoffs eines bestimmten persistenten organischen Schadstoffs – die unabhängig von einem konkreten Produkt bzw. seiner Verwendung in einem konkreten Produkt erfolgte – zulässig bzw. gar geboten, letzteres auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention.

III. Zu Reichweite und Grenzen der aktiven Information

73. Auch für die allgemeine Publikation bzw. **Veröffentlichung wissenschaftlicher Untersuchungsergebnisse** ist grundsätzlich eine **gesetzliche Grundlage** notwendig. Diese könnte in Bezug auf die Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe in **Art. 6 Abs. 1 USG** gesehen werden. Im Zuge der Revision des USG wird diese Vorschrift aber aufgehoben und – ebenso wie Art. 47 Abs. 1, 2 USG – in **Art. 10e USG** aufgehen.¹⁶⁹ Vor diesem Hintergrund soll auch die zukünftige Rechtslage im Folgenden – wobei in einem ersten Schritt (1.) die Prinzipien erörtert werden sollen, die darauf aufbauend in einem zweiten Schritt (2.) auf die in dieser Studie im Vordergrund stehenden Fragestellungen angewandt werden sollen, bevor ein kurzes Fazit gezogen werden kann (3.) – berücksichtigt werden.

1. Grundsätze

a) Geltende Rechtslage

74. **Art. 6 Abs. 1 USG verpflichtet** die Behörden zu **aktiver Information** über Umweltbelange, wobei diesen in Bezug auf die genaue Reichweite dieser Pflicht ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zukommt.¹⁷⁰ Soweit es allerdings um die Frage geht, ob die Behörden über bestimmte Umweltbelange **informieren dürfen**, ist der Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 USG und damit der zulässige **Gegenstand der Umweltinformation** entscheidend: Dieser ist sehr **weit** gefasst.¹⁷¹ So ist das BAFU nicht nur berechtigt, die Öffentlichkeit über den Umweltschutz sondern auch über den Stand der Umweltbelastung zu informieren. Die Information über den Umweltschutz beinhaltet auch (objektive¹⁷²) empirische Angaben bzw. wissenschaftliche Erkenntnisse über die Umweltverträglichkeit (zugelassener und sich somit im Umlauf befindlicher) konkreter Stoffe. Die Öffentlichkeit – mit Einbezug der Wissenschaft – wird somit in die Lage

¹⁶⁹ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und deren Änderung v. 27. September 2013, BBl 2013 7403.

¹⁷⁰ S. insoweit auch schon oben Rn. 49 ff.

¹⁷¹ Zum Ganzen *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14 ff.; *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 16 ff.; s. auch *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 8, der festhält, dass für die aktive Umweltinformation der Bundesbehörden in jedem Fall eine oder mehrere genügende Rechtsgrundlagen bestehen. S. auch schon oben Rn. 49.

¹⁷² Vgl. *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 34 f.

versetzt, Entscheidungen nicht nur etwa bezüglich der Benutzung solcher Stoffe,¹⁷³ sondern auch im Zusammenhang mit dem umweltpolitischen Vorgehen gegenüber denselben zu treffen.

75. Festzuhalten ist daher, dass sich der Gegenstand der Information nach Art. 6 Abs. 1 USG auch auf solche **Angaben beziehen kann, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit auf die Hersteller erlauben und somit das Fabrikationsgeheimnis beeinträchtigen.**¹⁷⁴ Gegen diesen Ansatz kann auch nicht geltend gemacht werden, dass nach Art. 47 Abs. 2 S. 2 USG das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis in jedem Fall gewahrt bleibt. Denn diese Vorschrift bezieht sich schon aufgrund ihrer systematischen Stellung lediglich auf die Ergebnisse der Kontrolle von Anlagen und bei Betroffenen eingeholte Auskünfte, für die dann in der Tat Art. 47 Abs. 2 USG die speziellere Vorschrift darstellte. Soweit es aber – wie im vorliegenden Fall – um selbständig von der Behörde bzw. in ihrem Auftrag durchgeführte Untersuchungen und deren Ergebnisse geht, ist sie nicht einschlägig. Im Übrigen ist bemerkenswert, dass eine Weitergabe vertraulicher Informationen an ausländische Behörden explizit in Art. 47 Abs. 4 USG geregelt wird, während die Veröffentlichung vertraulicher Informationen ansonsten nicht erwähnt wird, so dass davon auszugehen ist, dass eine sonstige Veröffentlichung vertraulicher Informationen von diesem Artikel nicht erfasst wird, was im Übrigen für eine weite Auslegung des Gegenstands der Information in Art. 6 USG spricht.

Folgende zwei Argumente sind somit ausschlaggebend dafür, dass das Fabrikationsgeheimnis bei der Informationspflicht gemäss Art. 6 Abs. 1 USG bei der Ausgestaltung des Informationsgehalts „nur“ bei der Interessensabwägung als Interesse miteinbezogen und nicht vorbehalten wird: Einerseits entfällt das Fabrikationsgeheimnis, wenn kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, was insbesondere dann anzunehmen ist, wenn Informationen gemäss Gesetz Anwenderinnen und Anwendern zur Verfügung gestellt werden sollen, wie dies in Art. 6 USG der Fall ist.¹⁷⁵ Andererseits spricht eine systematische Betrachtung des Gesetzes dafür: Während nämlich bei anderen Bestimmungen des USG (Art. 10d Abs. 2 USG, Art. 47 Abs. 2 USG) das Fabrikationsgeheimnis explizit vorbehalten wird – es handelt sich hierbei im Übrigen um das oben letztgenannte Tatbestandselement der gesetzlichen Pflicht, das Geheimnis zu wahren (Art. 162 StGB)¹⁷⁶ – ist ein solcher Vorbehalt im Rahmen der Informationspflicht gemäss Art. 6 USG gerade nicht ersichtlich. Im Zusammenhang mit einer Zweckbetrachtung kann somit untermauert werden, dass in Art. 6 USG dem Geheimhaltungsinteresse gegenüber dem Informationsinteresse keine besondere Gewichtung eingeräumt wird. Es wird denn auch folgerichtig „lediglich“ in einer Abwägung als privates Interesse mitberücksichtigt.

Zuzugeben ist allerdings, dass **Art. 6 Abs. 1 USG recht offen formuliert** ist und somit einen sehr weiten Anwendungsbereich aufweist, was *a priori* – zumal es nicht auszuschliessen ist, dass der fehlende Vorbehalt des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses in der Vorschrift darauf beruhen könnte, dass man eine Bekanntgabe von dieses Geheimnisse betreffenden Informationen auf der Grundlage der Bestimmung bei der Gesetzgebung nicht bedacht hatte – dagegen sprechen könnte, dass sich der Gegenstand der Information nach Art. 6 Abs. 1 USG auch auf solche Angaben beziehen kann, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit auf die Hersteller erlauben und somit das Fabrikationsgeheimnis beeinträchtigen. Zu überzeugen vermag diese Erwägung freilich

¹⁷³ Vgl. *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14.

¹⁷⁴ So wohl auch, wenn auch nicht ganz eindeutig, *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 14; *Thurnherr*, Öffentlichkeit und Geheimhaltung, 167 f.

¹⁷⁵ Vgl. betreffend die Information von Prüfungsergebnissen für die Konformitätsbewertung serienmässig hergestellter Anlagen *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 28a.

¹⁷⁶ Vgl. *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 4. Vgl. hierzu auch noch unten, Rn. 84 ff.

nicht: Denn Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 1 USG ist es ja gerade auch, die Behörde in die Lage zu versetzen, die Öffentlichkeit sachgerecht über Umweltbelange zu informieren, wobei die Auswahl der Information nach sachgerechten Kriterien erfolgen muss.¹⁷⁷ Schlösse man nun von vornherein eine Informationstätigkeit immer schon dann aus, wenn personenbezogene Daten und / oder das Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis betroffen sind, so wäre es der Behörde in diesen Konstellationen auch dann verwehrt zu informieren, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Information besteht. Damit stünde eine derart enge Auslegung des Art. 6 Abs. 1 USG im Widerspruch zu seinem Grundanliegen. Dass eine offene Formulierung der Vorschrift dem hier vertretenen Ansatz nicht entgegensteht, wird auch dadurch bestätigt, dass nach ganz herrschender Lehre und Praxis allgemeine gesetzliche Grundlagen (s. etwa Art. 180 Abs. 2 BV, Art. 10 RVOG) zur aktiven Information grundsätzlich auch die Bekanntgabe personenbezogener Daten sowie von das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis betreffenden Angaben erlauben;¹⁷⁸ der hiermit verbundenen Grundrechtsbeeinträchtigung ist auf der Ebene der jedenfalls (auch im Rahmen des Art. 6 Abs. 1 USG) vorzunehmenden Interessenabwägung im Einzelfall Rechnung zu tragen.¹⁷⁹ Nur am Rande sei allerdings darauf hingewiesen, dass die erwähnten denkbaren Einwände gegen eine weite Auslegung des Art. 6 Abs. 1 USG im Falle einer regelmässig bzw. systematisch erfolgenden Veröffentlichung personenbezogener Daten oder auch von Informationen, die das Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis betreffen, zum Zuge kommen: Denn diesfalls liegt bzw. läge ein stärkerer Grundrechtseingriff vor, und im Übrigen könnte auch den Umständen des Einzelfalls nicht ausreichend Rechnung getragen werden, so dass eine verfassungskonforme Auslegung dieser Bestimmung (vgl. die Anforderungen an eine Grundrechtseinschränkung in Art. 36 BV) dazu führt, dass in einer solchen Konstellation eine allgemein gehaltene gesetzliche Grundlage wie Art. 6 Abs. 1 USG nicht ausreichen kann.¹⁸⁰

Fraglich könnte schliesslich noch sein, ob das **Öffentlichkeitsgesetz**, das in **Art. 7 Abs. 1 lit. g) BGÖ** vorsieht, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert wird, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können, dieser Auslegung entgegen steht. Hierfür könnte *a priori* sprechen, dass in dieser Bestimmung der wichtige Stellenwert dieser (privaten) Interessen zum Ausdruck komme, so dass eine Veröffentlichung von Dokumenten durch die Behörden immer zu unterlassen wäre, wenn sie hierdurch betroffen wären. Gegen eine solche „analoge“ Heranziehung dieser Vorschrift auch auf die in Art. 6 Abs. 1 USG geregelte aktive Information sprechen jedoch gewichtige Argumente: Insbesondere verfolgen beide Arten von Informationen trotz des parallelen Anliegens der Transparenz auch unterschiedliche Zwecke und beruhen auf unterschiedlichen Konzepten. So finden sich im BGÖ auch keine rechtlichen Grundlagen, welche eine Behörde verpflichten (oder berechtigen) würde, von sich aus die Öffentlichkeit oder gewisse andere private Entitäten – etwa durch die Weitergabe oder Publikation von Forschungsergebnissen – zu informieren.¹⁸¹ Die aktive und die passive Information sind daher klar zu trennen. So ist es in gewissen Situationen durchaus möglich, dass Behörden zur Information der Öffentlichkeit über gewisse Tatsachen berechtigt sind, die sie bei einem Einsichtsgesuch aufgrund des BGÖ gegenüber der ersuchenden Person nicht offenlegen dürfen.¹⁸² Vor diesem Hintergrund ist es keineswegs zwingend, dass die Einschränkungen im Falle der aktiven Informationstätigkeit der Behörden in jeder Beziehung parallel zu denjenigen ausfallen müssen, die im Zusammenhang mit dem passiven Informationszugang Anwendung finden. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die Einschränkungstatbestände beim passiven Informationsrecht nach Art. 7 BGÖ bei der Beantwortung der Frage nach den Schranken des

¹⁷⁷ Zu Sinn und Zweck der Vorschrift bereits Rn. 49 ff.

¹⁷⁸ S., jeweils m.w.N., *Brunner*, ZBl. 2010, 595 (600 ff.); *Saxer*, *medialex* 2004, 20 (21 f.); *Schefer*, in: *Revision des Datenschutzgesetzes*, 67 (88); *Mader*, in: *Ehrenzeller u.a., BV-Kommentar*, Art. 180, Rn. 37.

¹⁷⁹ Allgemein hierzu *Brunner*, ZBl. 2010, 595 (622 ff.), der u.a. im Falle der Betroffenheit privater Interessen (wie dem Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis) explizit (620) darauf hinweist, dass die Behörde hier mit „besonderer Sorgfalt, Umsicht und Zurückhaltung“ vorzugehen habe; s. insoweit auch noch Rn. 76 ff.

¹⁸⁰ I. Erg. ebenso *Brunner*, ZBl. 2010, 595 (611); *Jöhri*, in: *Rosenthal/Jöhri, DSG-Kommentar*, Art. 19, Rn. 17 f., 23.

¹⁸¹ *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar, Einleitung*, Rn. 63 f., 79 ff.

¹⁸² Vgl. *Brunner/Mader*, in: *Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar, Einleitung*, Rn. 86 f., mit Verweis auf einige Beispiele.

aktiven Informationsrechts als Inspiration herangezogen werden können.¹⁸³ Im Übrigen geht es im Umweltschutzgesetz spezifisch um Umweltinformationen, während das Öffentlichkeitsgesetz alle Informationen erfasst. Es erscheint aber gerade nicht ausgeschlossen (wie auch ein Blick auf die Rechtslage in anderen Staaten und in der EU zeigt),¹⁸⁴ dass in Bezug auf Umweltinformationen eine weitergehende Transparenz vorgesehen ist, was sich auch und gerade in einer engeren Fassung von Ausnahmetatbeständen niederschlagen kann. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass nach zutreffender Ansicht auch Art. 7 Abs. 1 BGÖ nicht jede Interessenabwägung verbietet bzw. die Heranziehung dieser Bestimmung eine solche gerade verlangt, auch wenn dies im Wortlaut nicht ausdrücklich zum Ausdruck kommt: Denn die Ausnahmeklauseln können u.a. von vornherein nur dann herangezogen werden, wenn die betroffenen Interessen mit einer gewissen Intensität betroffen sein könnten (wobei auch eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit zu verlangen ist),¹⁸⁵ was letztlich wohl eine Interessenabwägung impliziert.

76. Allerdings hat die behördliche Information nach Art. 6 Abs. 1 USG auch den allgemeinen Anforderungen an staatliches Handeln zu entsprechen, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob die Veröffentlichung andere Interessen beeinträchtigt, und – ggf. daran anschliessend – ob die Anforderungen der **Verhältnismässigkeit** eingehalten werden. In diesem Rahmen sind die Behörden somit dazu verpflichtet, bei der in ihrem Ermessensspielraum liegenden Entscheidung, aktiv über gewisse Tatsachen zu informieren oder nicht, alle **relevanten öffentlichen und privaten Interessen einzubeziehen**.¹⁸⁶ Im vorliegenden Zusammenhang könnte – neben dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe von Produktinformationen oder Informationen über die Gefährlichkeit bestimmter Stoffe – insbesondere das **Fabrikationsgeheimnis** von Bedeutung sein.¹⁸⁷

77. Art. 6 Abs. 1 USG erfordert somit eine Information, die **geeignet** ist, die Öffentlichkeit für gewisse umweltschutzrelevante Themen zu sensibilisieren. Sodann muss es sich bei der Information hinsichtlich des zu erreichenden Zwecks um das **mildeste Mittel** handeln (Erforderlichkeit), was eine Prüfung der Handlungsalternativen erfordert.¹⁸⁸ Schliesslich setzt die **Verhältnismässigkeit i.e.S.** voraus, dass eine staatliche Handlung hinsichtlich der involvierten öffentlichen und privaten Interessen ein für alle involvierte Parteien „vertretbares Ergebnis“ zur Folge hat.

Die Prüfung der Verhältnismässigkeit bei **Grundrechtseingriffen** ist im Hinblick auf die nicht verhaltenslenkende Information – im Gegensatz zu Geboten und Verboten – zu präzisieren. So sind die Informationsadressaten regelmässig nicht diejenigen, die durch die aktive Information in ihren Interessen tangiert werden, sondern Dritte. Folglich müssen (natürlich) auch deren Interessen bei der Prüfung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit i.e.S. miteinbezogen werden.¹⁸⁹ Ferner stellt sich die Frage, wie eine Information, die den Zweck, die Öffentlichkeit für gewisse umweltschutzrelevante Themen zu sensibilisieren, nicht erreicht, aus Perspektive des Verhältnismässigkeitsprinzips zu behandeln ist, wenn die Informationen keine privaten Interessen tangiert. Diese Informationen sind aus Perspektive der Verhältnismässigkeit grundsätzlich nicht zu beanstanden, werfen allerdings Fragen nach der wirtschaftlichen Verwendung der finanziellen Mittel einer Behörde auf.¹⁹⁰

¹⁸³ Vgl. insoweit *Kettiger*, Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, 35 ff.

¹⁸⁴ S. insofern noch unten Rn. 99 ff., Rn.

¹⁸⁵ Vgl. etwa *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar, Art. 7, Rn. 4 ff., m.w.N.

¹⁸⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 2 BV; *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 33.

¹⁸⁷ S. insofern noch die Ausführungen unten Rn. 84 ff.

¹⁸⁸ *Tschannen*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 6, Rn. 33: „Namentlich Nennungen etwa von Herstellern, Marken oder Vereinigungen haben zu unterbleiben, wenn eine allgemein gehaltene Information ihren Zweck ebenso erreicht.“

¹⁸⁹ Vgl. *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 141 f.; *Richli*, ZSR 1990, 151 (165).

¹⁹⁰ *Richli*, ZSR 1990, 151 (165); *Barthe*, Informationstätigkeit der Verwaltung, 142.

78. Im Übrigen ist ggf. das **Datenschutzrecht** auch in diesem Rahmen zu beachten:¹⁹¹ Informiert die Behörde auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 USG auch über Angaben, die als Personendaten im Sinne des DSG zu qualifizieren sind, müssen die Anforderungen an eine Bearbeitung von Personendaten – die Information i.S.v. Art. 6 Abs. 1 USG ist eine Bearbeitung im Sinne des DSG (Art. 3 lit. e) DSG) – beachtet werden. Die einschlägige Koordinationsbestimmung für solche Situationen findet sich im DSG in Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG.¹⁹² Bundesorgane dürfen hiernach im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen Personendaten bekannt geben, wenn (kumulativ¹⁹³) die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und wenn an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Art. 19 Abs. 1^{bis} lit. a) und b) DSG).

79. Deutlich wird damit, dass es hier im Resultat um eine **Abwägung zwischen Datenschutz- und Transparenzanliegen** geht,¹⁹⁴ welche grundsätzlich schon bei der Frage nach der Zulässigkeit einer aktiven Information i.S.v. Art. 6 Abs. 1 USG vorgenommen wird. Bei den Personendaten, die im Rahmen des Vollzugs des Umweltschutzrechts erhoben wurden, dürfte regelmässig davon ausgegangen werden, dass ein öffentliches Interesse (Schutz der Umwelt, Art. 1 USG) besteht. Im Übrigen werden die überwiegenden öffentlichen Interessen bereits bei der Abwägung der verschiedenen involvierten privaten und öffentlichen Interessen im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 USG berücksichtigt, so dass sich aus Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG keine zusätzlichen Anforderungen ergeben dürften.

b) Zur Rechtslage auf der Grundlage des neuen Art. 10e USG

80. Wie bereits erwähnt,¹⁹⁵ wird das USG im Zuge der Ratifizierung der Aarhus-Konvention modifiziert werden:¹⁹⁶ Art. 6, Art. 47 Abs. 1, 2 USG werden aufgehoben und in den neuen Art. 10e USG verschoben. Inhaltlich werden in **Art. 10e Abs. 1 USG** die genannten Vorschriften der Art. 6 USG, Art. 47 Abs. 1, 2 USG im Wesentlichen wörtlich – wenn auch in anderer systematischer Anordnung – aufgenommen. Allerdings bringt die Revision im Vergleich zur geltenden Rechtslage eine durchaus ins Gewicht fallende Neuerung mit sich: **Art. 10e Abs. 2 USG** sieht nicht nur vor, dass überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen vorbehalten bleiben (was schon nach der geltenden Rechtslage grundsätzlich der Fall ist), sondern präzisiert darüber hinaus, dass das **Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis „in jedem Fall“ gewahrt** bleibt, eine Neuerung, die wohl zumindest auch vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass

¹⁹¹ Vgl. insoweit auch schon oben Rn. 66 ff.

¹⁹² Zur Kritik an der Gleichstellung von aktiver und passiver Information in Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG *Jöhri*, in: Rosenthal/Jöhri, DSG-Kommentar, Art. 19, Rn. 51 ff.

¹⁹³ *Waldmann/Bickel*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht, § 12, Rn. 99.

¹⁹⁴ *Jöhri*, in: Rosenthal/Jöhri, DSG-Kommentar, Art. 19, Rn. 33; BBl 2003 2033.

¹⁹⁵ Rn. 73.

¹⁹⁶ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Aarhus-Konvention und deren Änderung v. 27. September 2013, BBl 2013 7403.

laut Vernehmlassung das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis im Revisionsprozess zu wenig berücksichtigt worden sei.¹⁹⁷

81. Im Gegensatz zur geltenden Rechtslage bezieht sich der **Vorbehalt des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses** damit nicht nur auf die derzeit in Art. 47 Abs. 2 USG genannten Informationen, sondern **allgemein** auf die unter **Art. 10e Abs. 1 USG** fallenden **Umweltinformationen**. Hieraus und aus dem Umstand, dass in Bezug auf andere überwiegende Geheimhaltungsinteressen in Art. 10e Abs. 2 1. Hs. USG ausdrücklich eine Abwägung vorbehalten ist, könnte auf den ersten Blick zu schliessen sein, dass eine aktive Umweltinformation in jedem Fall schon immer dann zu unterbleiben hätte, wenn diese eine Offenbarung von Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen nach sich zöge, so dass keine **Interessenabwägung** mehr im **Einzelfall** erfolgen könnte; die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und dem privaten Interesse an der Wahrung von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen wäre auf der Grundlage dieser Auslegung bereits durch den Gesetzgeber zugunsten des letzteren getroffen worden. Stellt man Art. 10e Abs. 1, 2 USG jedoch in Zusammenhang mit den Vorgaben der **Aarhus-Konvention** – die in Art. 4 Abs. 4 AK (der auch im Rahmen der aktiven Informationsfreiheit zum Zuge kommt) zwingend eine Abwägung im Einzelfall vorsieht¹⁹⁸ –, so drängt sich freilich ein anderer Schluss auf: Im Zweifel ist das Umweltschutzgesetz – das ja gerade im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Aarhus-Konvention revidiert wurde – nämlich völkerrechtskonform auszulegen,¹⁹⁹ so dass Art. 10e Abs. 2 USG so zu verstehen ist, dass dem Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis ein im Vergleich zu sonstigen Geheimhaltungsinteressen besonderer Stellenwert beizumessen ist, der im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen ist. Der Wortlaut der Bestimmung steht dem jedenfalls nicht entgegen, kann „wahren“ in diesem Zusammenhang doch auch in dem Sinn verstanden werden, dass die betreffenden Interessen nur ausnahmsweise im Falle besonders gewichtiger öffentlicher Interessen eingeschränkt werden dürfen.²⁰⁰ Für diesen Ansatz spricht weiter, dass sich auch aus den Materialien nicht ergibt, dass eine Interessenabwägung in jedem Fall ausgeschlossen sein soll.²⁰¹ Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass ein anderer Ansatz dazu führte, dass das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis im Zuge der Anpassung des schweizerischen Rechts an die Aarhus-Konvention im Verhältnis zur Transparenz des Verwaltungshandelns im Vergleich zur geltenden Rechtslage spürbar gestärkt würde, ihm mithin eine Art „absolute“ Stellung im Verhältnis zu dem öffentlichen Anliegen der

¹⁹⁷ Vgl. zur Vernehmlassung im Rahmen der Anpassung des schweizerischen Rechts aufgrund der Aarhus-Konvention BBl 2012 4333: „Jene Parteien oder Organisationen, welche die Vorlage ablehnen, befürchten insbesondere negative Folgen für die Wirtschaft, ohne dass die Ratifizierung der Konvention einen Nutzen für die Schweiz bringe. Dabei sehen sie insbesondere das Geschäftsgeheimnis in Gefahr.“ S. auch BBl 2012 4334: „Aufgrund der Vorbringen in der Vernehmlassung wurde die Vorlage in einigen Punkten geändert. Insbesondere die von Wirtschaftskreisen geäusserte Befürchtung, dass die Aarhus-Konvention das Geschäftsgeheimnis tangiere, führte zu einer Anpassung der Vorlage. Demnach wird das Geschäftsgeheimnis im Umweltrecht weiterhin ausdrücklich vorbehalten.“

¹⁹⁸ S.o. Rn. 29.

¹⁹⁹ S. schon oben Rn. 5.

²⁰⁰ Ähnliches kann für die französische und italienische Fassung angeführt werden (die die Verben „maintenir“ bzw. „protetto“ gebrauchen).

²⁰¹ S. die Formulierungen in der Botschaft, BBl 2012 4333 f. Soweit ersichtlich wurde diese Frage auch in den Räten nicht in diesem Sinn erörtert.

Transparenz zukäme; dies liefe der Zielsetzung der Aarhus-Konvention und damit der Vorlage als solcher zuwider, und es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber im Zuge dieser Gesetzesmodifikation eine Schwächung des Zugangs zu Umweltinformationen verwirklichen wollte.

Auch Art. 7 Abs. 1 BGÖ kann hier aus parallelen Erwägungen wie im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 USG²⁰² nicht für einen anderen Ansatz fruchtbar gemacht werden, ganz abgesehen davon, dass auch schon in Bezug auf den geltenden Art. 47 Abs. 2 USG – insofern parallel zur Rechtslage nach Art. 7 Abs. 1 lit. g BGÖ²⁰³ – zutreffend darauf hingewiesen wird, dass eine gewisse Abwägung im Rahmen der Frage nach dem Vorliegen eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses stattfindet bzw. stattfinden muss.²⁰⁴

82. Im **Ergebnis** ist daher festzuhalten, dass die Revision des USG zwar zu einer gewissen Verschiebung der Gewichte bei der **Interessenabwägung** in dem Sinn geführt hat, dass bei der Entscheidung der Behörde, ob eine aktive Information in Umweltbelangen erfolgt, ggf. betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ein bedeutender Stellenwert beizumessen ist, eine Interessenabwägung im Einzelfall (die dann eben auch dazu führen kann, dass die Information erfolgen darf) aber nach wie vor notwendig bleibt.

2. Anwendung auf die vorliegende Fragestellung

83. Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass eine Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die (Umwelt-) Gefährlichkeit gewisser ihrer Inhaltsstoffe grundsätzlich auf der **Grundlage des Art. 6 Abs. 1 USG bzw. des Art. 10e Abs. 1 USG zulässig sein kann**. Allerdings bleiben überwiegende private und öffentliche Geheimhaltungsinteressen vorbehalten, und jedenfalls auf der Grundlage des Art. 10e Abs. 2 USG kommt dabei Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen ein besonderes Gewicht zu. Damit werden auch die in diesem Zusammenhang zentralen Fragen deutlich: Erstens fragt es sich, unter welchen Voraussetzungen genau das Fabrikationsgeheimnis (das Geschäftsgeheimnis dürfte im vorliegenden Zusammenhang nicht sehr relevant sein) zum Zuge kommen kann (a), bevor daran anschliessend die involvierten Interessen zu identifizieren sind (b) und eine Verhältnismässigkeitsprüfung vorzunehmen ist (c).

a) Zur Reichweite des Fabrikationsgeheimnisses

84. Das Umweltschutzgesetz enthält **keine Definition des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses**. Diese Begriffe werden allerdings in anderen gesetzlichen Bestimmungen erwähnt, so insbesondere in Art. 4 lit. c UWG²⁰⁵ und in Art. 162 StGB²⁰⁶. Im öffentlichen Recht wurden diese Begriffe insbesondere im Zusammenhang mit der Ein-

²⁰² S.o. Rn. 75.

²⁰³ Vgl. Rn. 75.

²⁰⁴ Vgl. *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 28a f.; *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE, Art. 47, Rn. 21.

²⁰⁵ Bundesgesetz vom 19. Dezember gegen den unlauteren Wettbewerb, SR 241.

²⁰⁶ Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

schränkung des passiven Informationsrechts aufgegriffen, so in Art. 7 Abs. 1 lit. g) BGÖ. Aber auch diese Erlasse definieren diese Begriffe nicht.

85. Gleichwohl erlauben Rechtsprechung und Literatur aber eine gewisse Annäherung an diese Begriffe:²⁰⁷

- Erstens muss der Geheimnisgegenstand betroffen sein: So umfasst das **Geschäftsgeheimnis** sämtliche Kenntnisse aus dem kaufmännischen bzw. betriebswirtschaftlichen Bereich eines Unternehmens, wie etwa die Anzahl produzierter Einheiten eines bestimmten Produktes oder andere Geschäftszahlen.²⁰⁸ Das **Fabrikationsgeheimnis** betrifft „jede Kenntnis, die eine Anleitung zu technischem Handeln enthält“,²⁰⁹ wie etwa Herstellungsverfahren oder die genaue Zusammensetzung von Produkten. Es kann somit als eine „Vorstufe“ zu einem Immaterialgüterrecht angesehen werden, wenn beispielsweise ein Herstellungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt patentiert wird.²¹⁰

Wirtschaftliche Geheimnisse werden im Hinblick auf ihren Nutzen in zwei Kategorien unterschieden: Während die eine Kategorie der Geheimnisse dem Geheimnisherrn²¹¹ unmittelbaren Nutzen einbringt – etwa dadurch, dass er auf der Grundlage eines geheim gehaltenen Rezepts, welches (noch) nicht patentiert ist, seine Produkte herstellen und verkaufen kann – zeitigt die zweite Kategorie nur mittelbaren Nutzen in dem Sinne, dass die Offenbarung der geheimen Tatsache dem Geheimnisherrn Nachteile bringt.²¹²

Somit rückt hauptsächlich die erstgenannte Kategorie von Geheimnissen in die Nähe der immateriellen Güter: Sie sind m.a.W. verwertbar bzw. haben einen unmittelbar **objektiven** wirtschaftlichen Wert,²¹³ was für die zweite Kategorie nur mittelbar zutrifft. Während Geschäftsgeheimnisse in beide Kategorien fallen können, gehören Fabrikationsgeheimnisse immer zur ersten Kategorie,²¹⁴ sind allerdings, sofern sie nicht dem Immaterialgüterrechtsschutz unterstehen, lediglich ein „unvollkommenes Ausschliesslichkeitsrecht“.²¹⁵ Das Strafrecht bzw. das Lauterkeitsrecht gewähren dem Geheimnisherrn zwar gewisse Abwehrrechte zum Schutz seiner Geheimnisse, allerdings halten sie Dritte nicht davon ab, sich dieses grundsätzlich „freie“ Wissen aus eigener Kraft selber anzueignen; „Das Recht gewährt Schutz nur vor bestimmten als verwerflich gewerteten Arten der Kenntnisnahme und unterbindet das Ausnutzen solcher Art erworbener Kenntnisse.“²¹⁶

²⁰⁷ Vgl. aus der Literatur z.B. *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar, Art. 7, Rn. 41 ff.; *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 27; *Bellanger/Défago Gaudin*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE, Art. 47, Rn. 20.

²⁰⁸ *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 27; *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 17.

²⁰⁹ *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 17.

²¹⁰ Vgl. die Beispiele bei *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 27; *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 17: „Das begriffliche Merkmal der technischen Regel, der technischen Lehre bringt das Fabrikationsgeheimnis in die Nähe der patentrechtlichen Erfindung, ohne dass Erfindungshöhe vorausgesetzt würde.“

²¹¹ Vgl. hierzu *Niggli/Hagenstein*, in: Niggli/Wiprächtiger, BSK-StGB, Art. 162, Rn. 5, 57.

²¹² Vgl. *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 18 f., mit folgenden Beispielen für die zweite Kategorie: Angaben über die Ertragslage oder Produktionsziele, Tatsache der Verwendung an sich bekannter Verfahren oder Vorrichtungen, sofern nur geheim ist, dass das Unternehmen sich derselben bedient.

²¹³ *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 18.

²¹⁴ *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 19.

²¹⁵ *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 17 f.

²¹⁶ *Bindschedler*, Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse, 18.

- Zweitens muss ein berechtigtes und damit schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung bestehen, was jedenfalls dann zu bejahen ist, wenn ein **wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung** anzunehmen ist.²¹⁷
- Schliesslich muss es sich tatsächlich um ein „**Geheimnis**“ handeln, also nicht um Tatsachen, die für jedermann erkennbar bzw. zugänglich sind oder sein können.²¹⁸

Hinzugefügt wird teilweise noch der Geheimhaltungswille sowie eine vertragliche oder gesetzliche Pflicht zur Wahrung des Geheimnisses,²¹⁹ Elemente, die jedoch zumindest weitgehend bereits durch die genannten abgedeckt sein dürften.

86. Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe könnte vor diesem Hintergrund lediglich das **Fabrikationsgeheimnis** einschlägig sein, könnte die Veröffentlichung doch dazu führen, dass technische Informationen über die Produktzusammensetzung und damit die Art und Weise der Produktion allgemein bekannt werden.

Hingegen muss hier nicht näher auf den **Immaterialgüterrechtsschutz**²²⁰ eingegangen werden: Es handelt sich hierbei nicht um das Interesse am (öffentlichen) Wissen bzw. den Schutz von Geheimnissen über gewisse Produktionsweisen, Eigenschaften usw., sondern um die wirtschaftliche Nutzung von „Wissensvorsprüngen“, welche durch eine Registrierung etwa eines Produkts oder Produktnamens den Inhabern des Patents vorbehalten werden soll (so etwa in Art. 8 PatG).²²¹

Nur am Rande sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass eine Verletzung des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses durch schweizerische Behörden auch **grundrechtsrelevante Fragen** aufwerfen könnte. So dürfte davon auszugehen sein, dass zumindest die Verletzung von Fabrikationsgeheimnissen durch staatliche Behörden grundsätzlich einen Eingriff in die Eigentums- und / oder Wirtschaftsfreiheit darstellt, ein Aspekt, der bei der Interessensabwägung ggf. zu berücksichtigen ist.²²²

²¹⁷ Vgl. hierzu *Niggli/Hagenstein*, in: Niggli/Wiprächtiger, BSK-StGB, Art. 162, Rn. 9; *Ferrari Hofer/Vasella*, in: Amstutz, Handkommentar Privatrecht, Art. 6 UWG, Rn. 4.

²¹⁸ Art. 162 StGB schützt denn auch „die rechtmässige und zulässige Kommunikation über Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse durch Eingeweihte“. Vgl. insoweit auch *Niggli/Hagenstein*, in: Niggli/Wiprächtiger, BSK-StGB, Art. 162, Rn. 3 f.: „Das Geheimnis als solches schützt Art. 162 nur indirekt, indem es die unberechtigte Kommunikation darüber und die Ausbeutung der unrechtmässig erlangten Informationen unter Strafe stellt.“ Hiervon zu unterscheiden ist der Schutz vor der Verletzung von Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen durch Personen, die nicht eingeweiht sind bzw. die Geheimnisse auskundschaften oder sonstwie unrechtmässig erfahren und dieselben verwerten oder anderen mitteilen (Art. 6 UWG). Auch diese Handlung ist strafbewehrt (Art. 23 Abs. 1 UWG). In jedem Fall geht es bei beiden Tatbeständen um „geheime“ Informationen, und die Begriffe decken sich, vgl. *Ferrari Hofer/Vasella*, in: Amstutz, Handkommentar Privatrecht, Art. 6 UWG, Rn. 3.

²¹⁹ Vgl. *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 27.

²²⁰ Patent-, Marken- Design- und Urheberrechte. Vgl. *Weber*, Datenschutz v. Öffentlichkeitsprinzip, Rn. 28.

²²¹ Vgl. auch *Niggli/Hagenstein*, in: Niggli/Wiprächtiger, BSK-StGB, Art. 162, Rn. 2: „Dritten steht es aber zu, anhand der öffentlich zugänglichen Immaterialgüter eigene Forschungen zu betreiben und ähnliche oder vergleichbare Produkte auf den Markt zu bringen (vgl. z.B. Nespresso-Kapeseln).“ Vgl. sodann (im Zusammenhang mit passiven Informationsrechten) unter dem Titel „Gemeinfreiheit von Information v. Immaterialgüterrechtsschutz“ *Weber*, Datenschutz v. Öffentlichkeitsprinzip, Rn. 28.

²²² S. insoweit auch noch Rn. 93.

87. Fraglich ist jedoch, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen in Bezug auf die Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe das **Fabrikationsgeheimnis tatsächlich greifen** kann bzw. eine Veröffentlichung dieses Geheimnis betrifft oder betreffen könnte. Nach dem Gesagten zeichnet sich das Fabrikationsgeheimnis u.a.²²³ dadurch aus, dass es um eine Tatsache geht, die neben dem Geheimnisherrn nur einem sehr beschränkten Personenkreis bekannt ist („**relativ unbekannt**e Tatsache“).²²⁴ Daher ist das Fabrikationsgeheimnis jedenfalls dann nicht einschlägig, wenn es um Angaben geht, die allgemein bekannt oder leicht zugänglich sind.²²⁵ Denn in einer solchen Konstellation geht es nicht um ein „Geheimnis“, dessen Bewahrung zu schützen wäre.

88. Wenn nun um die **Beschaffenheit von allgemein auf dem Markt erhältlichen Produkten** bzw. um die **Analyse ihrer Inhaltsstoffe** zur Debatte steht und diese Analyse von jedermann durchgeführt werden kann (ggf. mit Hilfe eines chemischen Labors), sprechen die besseren Gründe dafür, dass es im Falle der Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Analysen nicht um „Geheimnisse“ im Sinne des Fabrikationsgeheimnisses geht: Denn derartige Tatsachen sind schon aufgrund der Verfügbarkeit des Produkts auf dem Markt für jedermann zugänglich, so dass es sich gerade nicht um relativ unbekannte Tatsachen handelt. Bestätigt wird dieser Ansatz dadurch, dass sich ein Konkurrent diese Informationen ebenfalls problemlos beschaffen könnte, indem er das betreffende Produkt erwirbt und analysiert bzw. analysieren lässt.²²⁶

Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn derartige Analysen so komplex sind, dass sie nicht als allgemein zugänglich angesehen werden könnten, was aber nur in sehr raren Ausnahmefällen vorstellbar ist.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen bzw. nochmals hervorzuheben, dass das Fabrikationsgeheimnis im Zusammenhang mit der Zusammensetzung von Produkten und der Eigenschaften der für diese verwandten Stoffe nur in Bezug auf diejenigen Informationen bzw. Angaben wegfällt, die in der Tat über eine „Produktanalyse“ gewonnen werden können. Geht es hingegen um Informationen, die lediglich den Herstellungsprozess betreffen und sich nicht aus der Produktzusammensetzung erschließen lassen, kann das Fabrikationsgeheimnis wieder greifen. Diese Unterscheidung ist schon vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass sich nicht alle „Feinheiten“ des Herstellungsprozesses zwingend in der Produktzusammensetzung niederschlägt.

89. Vor diesem Hintergrund ist im **Ergebnis** davon auszugehen, dass das Fabrikationsgeheimnis im Falle der Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in

²²³ Die anderen Voraussetzungen (insbesondere ein berechtigtes und schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse) dürften in unserem Zusammenhang weniger problematisch sein. S. ansonsten zum Begriff oben Rn. 84 f.

²²⁴ Zu diesem Aspekt etwa *Brunner*, in: Brunner et al., USG-Kommentar, Art. 47, Rn. 27; *Cottier*, in: Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar, Art. 7, Rn. 43.

²²⁵ Vgl. auch BGE 103 IV 283.

²²⁶ So wurde ein „Geheimnis“ vom VG Magdeburg (in Anwendung des deutschen Umweltinformationsgesetzes) in Bezug auf die radioaktive Belastung in Sachen-Anhalt abgefüllter Mineralwässer verneint, da eine solche Analyse durch jedermann durchgeführt werden oder in Auftrag gegeben werden könne, so dass es nicht um ein Betriebsgeheimnis, sondern um das wirtschaftliche Absatzinteresse der Mineralwasserbranche gehe. Vgl. VG Magdeburg, UPR 2006, 403 (404). S. auch schon oben Rn. 32 im Zusammenhang mit dem Begriff des Betriebsgeheimnisses im Sinne der Aarhus-Konvention.

Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe grundsätzlich (d.h. jedenfalls, soweit die betreffenden Informationen mittels einer „normalen“ Analyse erlangt werden können) schon deshalb nicht zu greifen vermag, weil es sich im Zuge der Verfügbarkeit der betreffenden Produkte um **allgemein zugängliche Informationen** handelt und daher der Geheimnisschutz nicht zu greifen vermag.

Damit kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht darauf an, ob der neue Art. 10e Abs. 2 USG im Falle der Einschlägigkeit des Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisses von vornherein eine Abwägung im Einzelfall verbietet oder nicht,²²⁷ ist doch davon auszugehen, dass das Fabrikationsgeheimnis in Bezug auf die Veröffentlichung der in dieser Studie im Zentrum stehenden Informationen grundsätzlich nicht tangiert ist.

90. Soweit die zu veröffentlichenden Angaben **keine Zuordnung zu einem bestimmten Produkt** erlauben, kann das Fabrikationsgeheimnis von vornherein nicht zum Zuge kommen, da keine Rückschlüsse auf die Herstellung oder Zusammensetzung eines bestimmten Produkts möglich sind.

b) Zu den involvierten Interessen

91. Die Verneinung der Einschlägigkeit des Fabrikationsgeheimnisses bedeutet jedoch nicht, dass eine Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe in jedem Fall unproblematisch zulässig wäre. Vielmehr ist zu prüfen, ob einer Veröffentlichung **überwiegende (private oder öffentliche) Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen**. Diese im Rahmen der Frage nach der Verhältnismässigkeit der Veröffentlichung vorzunehmende Analyse impliziert vorgängig eine Identifizierung der in Frage stehenden (ggf. entgegen gesetzten) Interessen.

Diese Grundsätze finden sowohl auf der Grundlage der geltenden Rechtslage (Art. 6 Abs. 1 USG) als auch auf der Grundlage der bevorstehenden Revision des USG (Art. 10e USG) Anwendung.²²⁸

92. Für eine Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe könnten in erster Linie folgende Gesichtspunkte sprechen:

- Ganz grundsätzlich besteht ein öffentliches Interesse daran, der Gesellschaft Zugang zu Informationen über die Tätigkeit der Verwaltung zu gewähren, so dass sie ihre Kontrollfunktion – etwa durch die kritische Berichterstattung durch die Medien – wahrnehmen kann.²²⁹ Insofern gibt es also ein **allgemeines „Transparenzinteresse“**, das in Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 10e Abs. 1 USG in Bezug auf die aktive (Umwelt-) Information, aber auch im BGÖ in Bezug auf die passive Information zum Ausdruck gekommen ist.
- Spezifisch ist im vorliegenden Zusammenhang auf das **öffentliche Interesse am Schutz der Umwelt**, welches regelmässig mit dem Schutz des Menschen vor schädlichen Einflüssen der Umwelt auf dessen Gesundheit einhergeht, hinzuweisen: Sowohl die Aarhus-Konvention als auch das Umweltschutzgesetz gehen

²²⁷ Hierzu oben Rn. 81 f.

²²⁸ S. insoweit schon oben Rn. 74 ff., 81 f.

²²⁹ Vgl. auch Art. 180 Abs. 2 BV.

dabei davon aus, dass eine verstärkte Transparenz und Information über Umweltbelange zumindest mittelbar auch zu einem besseren bzw. effektiveren Umweltschutz beiträgt.²³⁰

- Ggf. können weitere **spezifische Anliegen** hinzukommen: So ist es z.B. denkbar, dass die Veröffentlichung bestimmter Angaben oder wissenschaftlicher Untersuchungen im Hinblick auf die besondere Gefährlichkeit eines Produkts oder die weitere Förderung der wissenschaftlichen Forschung notwendig oder sachdienlich ist.

93. Auf der anderen Seite ist aber auch auf die möglicherweise einer Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe **entgegenstehenden Interessen** hinzuweisen:

- Auch wenn Fabrikationsgeheimnis nicht betroffen ist, ist es denkbar, dass die betroffenen Hersteller ein **wirtschaftliches Interesse** daran haben, dass die genaue Zusammensetzung ihrer Produkte nicht (zusätzlich) veröffentlicht wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die entsprechenden Analysen einen gewissen Aufwand erfordern, so dass davon auszugehen ist, dass sie nicht von „jedermann“ durchgeführt werden. Ggf. könnte eine derartige Veröffentlichung **grundrechtsrelevant** sein, was voraussetzt, dass der Schutzbereich eines Grundrechts betroffen und ein Eingriff in dieses zu bejahen ist.

Ob und ggf. unter welchen genauen Umständen eine aktive Information der Behörden, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit deren Herstellung grundrechtsrelevant ist (auch wenn das Fabrikationsgeheimnis nicht betroffen ist), hängt ebenfalls von den genauen Umständen des Einzelfalls ab und kann hier nicht abschliessend beantwortet werden. Festzuhalten ist aber, dass im vorliegenden Zusammenhang insbesondere die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) einschlägig sein könnte, die die Freiheit der unternehmerischen Betätigung gewährleistet, womit jede gewerbsmässig ausgeübte privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinns dient, erfasst wird.²³¹ Auch ein Eingriff kann grundsätzlich vorliegen, da es hierfür ausreichend ist, dass der Grundrechtsträger in seinen Ansprüchen auf Grundrechtsausübung beschränkt wird, sei dies direkt oder nur indirekt,²³² so dass eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit schon dann vorliegt, wenn staatliche Massnahmen in den freien Wettbewerb eingreifen oder diesen beeinflussen.²³³ Diese Voraussetzung könnte aber schon deshalb zu bejahen sein, weil die freie wirtschaftliche Betätigung in Folge der aktiven Information der Behörde und der damit möglicherweise einhergehenden schlechteren Wettbewerbsstellung beeinträchtigt werden könnte.

- Weiter ist im Falle der Möglichkeit der Zuordnung der Ergebnisse zu bestimmten Produkten grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich um **personenbezogene Daten** handelt, die in den Schutzbereich des Datenschutzgesetzes fallen.²³⁴ Insofern dürfte also jedenfalls eine **Grundrechtsrelevanz** zu bejahen sein.

²³⁰ Vgl. zu diesem Zusammenhang, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 10.

²³¹ Vgl. zusammenfassend *Epiney/Pirker*, Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben, 30, auch mit Hinweis auf die Frage der Grundrechtsträger.

²³² Hierzu im Einzelnen, m.w.N., *Kiener/Kälin*, Grundrechte, 79 ff.; *Belser/Waldmann/Molinari*, Grundrechte I, 132 ff.

²³³ Vgl. etwa *Müller/Schefer*, Grundrechte, 1068 f.

²³⁴ Vgl. schon oben Rn. 66 ff.

Falls die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen aber **keine Zuordnung zu einem bestimmten Produkt** erlauben, sind **keine ins Gewicht fallenden Geheimhaltungsinteressen** ersichtlich.

94. Deutlich wird damit auch, dass die jeweils involvierten Interessen bzw. Rechte und ihr „Gewicht“ nur in Abhängigkeit von allen **Umständen des Einzelfalls** ermittelt werden können. Zu berücksichtigen sind dabei u.a. folgende Elemente:

- **inhaltliche Ergebnisse der Untersuchungen** (Grad der Gefährlichkeit des Produkts bzw. der Inhaltsstoffe für Mensch und Umwelt, Verbreitung des Produkts, Gefährdungsrisiko u.a.m.);
- **bereits vorliegende Veröffentlichungen** der Ergebnisse oder ähnlicher Ergebnisse;
- Möglichkeit der **Produktanalyse**;
- Perspektiven der (wissenschaftlichen) **Weiterentwicklung** des Produkts bzw. bestimmter Stoffe oder von Ersatzstoffen;
- Potential und Grad der Beeinträchtigung der (wirtschaftlichen) **Interessen des Herstellers**.

Soweit eine Grundrechtsrelevanz zu bejahen ist, sind Eingriffe nur unter der Voraussetzung zulässig, dass die Anforderungen des **Art. 36 BV** eingehalten werden (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit), die sich jedoch bereits aus den im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 USG zu beachtenden Anforderungen ergeben.²³⁵

c) **Zur Verhältnismässigkeitsprüfung**

95. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit hat in Abhängigkeit und im Anschluss an die Ermittlung der **involvierten Interessen** zu erfolgen, so dass auch hier – wie grundsätzlich bei Verhältnismässigkeitsprüfungen – eine Prüfung in jedem Einzelfall zu erfolgen hat und auch nur unter Berücksichtigung aller **Umstände des Einzelfalls** möglich ist. Dabei ist davon auszugehen, dass der zuständigen Behörde ein eher weiter Ermessensspielraum einzuräumen ist, dies jedenfalls im Falle der Verneinung der Einschlägigkeit des Fabrikationsgeheimnisses, wovon vorliegend auszugehen ist.²³⁶

96. Gleichwohl soll der Versuch unternommen werden, für die jeweiligen Schritte der Verhältnismässigkeitsprüfung einige (typisierende) **Anhaltspunkte** zu formulieren, dies zunächst für die Konstellation, bei der die Ergebnisse der **wissenschaftlichen Untersuchungen einen Rückschluss auf die betroffenen Produkte** ermöglichen, so dass eine Zuordnung zu diesen und damit den Herstellern möglich ist:

- In einem ersten Schritt wäre das **öffentliche Interesse zu spezifizieren**. Insbesondere fragt es sich, ob eine Veröffentlichung der betreffenden Angaben – neben dem **allgemeinen Anliegen der Transparenz**, insbesondere in Umweltfragen – noch aus **spezifischen Gründen** (wie z.B. eine besondere Gefährlichkeit eines Stoffes oder die Evaluation der Opportunität des Einsatzes dieses oder jenes Stoffes) als sinnvoll erachtet wird. Festzuhalten ist aber, dass auf der Grundlage des Umweltschutzgesetzes – auch im Lichte der Aarhus-Konvention – ein

²³⁵ S.o. Rn. 74 ff.

²³⁶ Oben Rn. 84 ff.

grundsätzliches öffentliches Interesse an der Veröffentlichung von Umweltinformationen gegeben ist.

- In einem zweiten Schritt wären die **beeinträchtigten privaten Interessen zu konkretisieren**. Relevant wäre hier etwa, ob die stoffliche Zusammensetzung der fraglichen Produkte bereits veröffentlicht wurde, womit ein Geheimhaltungsinteresse von vornherein ausser Betracht fiel bzw. ein eher geringes Gewicht aufwiese. Auch der Eingriff in die datenschutzrechtlichen Garantien wäre wesentlich weniger intensiv. Ansonsten wäre das genaue wirtschaftliche Interesse zu spezifizieren.

Besteht etwa die Gefahr der Nachahmung der Produkte? Hierbei ist miteinzubeziehen, welche technischen Voraussetzungen notwendig wären, um dieselben zu kopieren. Können die Produkte nur mit speziellem technischen *Know-How*, bzw. grossem Aufwand kopiert werden? Besteht allenfalls die Gefahr, dass die Produkte in einem Bereich nachgeahmt werden, der der Kontrolle der Behörden entzogen ist? Wirtschaftliche Interessen können auch daran bestehen, dass die Forschung an der stofflichen Zusammensetzung der Produkte unter grossen finanziellen Aufwänden betrieben wurde. Sind einzelne Hersteller sogar auf den Verkauf einzelner Produkte angewiesen, bzw. in ihrer Existenz bedroht, wenn die stoffliche Zusammensetzung veröffentlicht wird?

- Die **Geeignetheit** der Veröffentlichung im Hinblick auf die Herstellung einer gewissen Transparenz und die Erhöhung des Kenntnisstandes in Umweltbelangen ist grundsätzlich zu **bejahen**. Art und Weise der Veröffentlichung müssten aber wohl auch in Abhängigkeit von den genau verfolgten Zielsetzungen erfolgen.

Zur Klarstellung sei noch hervorgehoben, dass die Umweltrelevanz, insbesondere eine allfällige Gefahr für Mensch und Umwelt, nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden muss, sondern vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips ist es ausreichend, dass ernsthafte Anhaltspunkte für eine derartige Gefahr sowie die entsprechenden Kausalzusammenhänge bestehen, die wissenschaftlich belegt sind.

- Genau zu prüfen ist die **Erforderlichkeit** der Veröffentlichung: Hier geht es darum, ob die Veröffentlichung – unter Einbezug der Art und Weise derselben – die geringstmögliche Beeinträchtigung anderer öffentlicher und privater Interessen und damit das **mildeste Mittel zur Zielerreichung** darstellt. Zu berücksichtigen sind hier in erster Linie die wirtschaftlichen Interessen des Herstellers und sein Recht auf Datenschutz. In diesem Rahmen ist in erster Linie zu prüfen, ob eine vollumfängliche Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse zur Erreichung des Zweckes wirklich notwendig ist. So ist es etwa denkbar, dass nur gewisse, besonders umweltrelevante Informationen veröffentlicht werden, womit der Zweck möglicherweise auch erreicht werden kann. Relevant ist in dieser Hinsicht auch die Frage, ob die Publikation lediglich die umwelt- bzw. gesundheitsrelevanten Komponenten eines Produktes betrifft, deren Veröffentlichung ein wesentliches öffentliches Interesse darstellen würde. Auch ist die Möglichkeit einer Anonymisierung miteinzubeziehen. Hier wäre zu prüfen, ob die anonymisierte Veröffentlichung der Analyseresultate nicht das mildere Mittel wäre, welches den Zweck der Publikation dennoch erfüllen würde. Daher wäre eine Veröffentlichung von vornherein nur zulässig wenn eine anonymisierte Form der Veröffentlichung nicht ebenso wirksam wäre.
- Schliesslich ist im Rahmen der **Angemessenheitsprüfung** eine umfassende **Güterabwägung** vorzunehmen. Diese ist abhängig von der Konkretisierung der involvierten Interessen und ihrem Gewicht. Dabei kann jedoch festgehalten wer-

den, dass im Falle einer bereits erfolgten Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse (z.B. in einer wissenschaftlichen Zeitschrift) davon auszugehen ist, dass die Interessenabwägung eher zugunsten einer (weiteren) Veröffentlichung ausfällt. Im Falle einer nicht bereits erfolgten Veröffentlichung der Zusammensetzung der fraglichen Produkte besteht potentiell ein ins Gewicht fallendes Interesse der Hersteller, dass die Analyseergebnisse nicht veröffentlicht werden. Diesem Interesse muss eine reale Gefahr für Mensch und Umwelt oder allenfalls ein sonstiges wichtiges Interesse an der Veröffentlichung entgegengehalten werden können.

97. Im Falle einer **anonymisierten Veröffentlichung** – bei der also die Untersuchungsergebnisse keine Rückschlüsse auf bestimmte Produkte und damit Hersteller zulassen – wäre der Gestaltungsspielraum der Behörde ungleich weiter: Es sind keine gewichtigen privaten Interessen ersichtlich, die gegen eine Veröffentlichung sprechen. Hingegen ist ein gewichtiges öffentliches Interesse zu bejahen, die Gesellschaft über Erkenntnisse betreffend potenziell umwelt- und gesundheitsgefährdender Stoffe zu informieren und dieselbe an der wissenschaftlichen und politischen Diskussion über die Verwendung solcher Stoffe teilnehmen zu lassen. Daher dürfte hier eine Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 1 USG bzw. des Art. 10e Abs. 1 USG **unproblematisch zulässig** sein.

3. Fazit

98. Im Ergebnis kann somit folgendes festgehalten werden:

- Der **Gegenstand der Umweltinformation** nach Art. 6 Abs. 1 USG bzw. nach Art. 10e Abs. 1 USG kann sich auch auf solche Angaben beziehen, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit auf die Hersteller erlauben. Damit stellen beide Vorschriften eine hinreichende **Rechtsgrundlage** zur aktiven Veröffentlichung solcher Informationen dar.
- Wenn es um Untersuchungsergebnisse bezüglich der **Beschaffenheit von allgemein auf dem Markt erhältlichen Produkten bzw. um die Analyse ihrer Inhaltsstoffe** geht und diese Analyse von jedermann durchgeführt werden kann (ggf. mit Hilfe eines chemischen Labors), ist im Falle der Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Analysen das **Fabrikationsgeheimnis nicht betroffen**, da es nicht um eine „geheime“ Angabe geht.
- Eine Veröffentlichung darf nur erfolgen, wenn dem nicht **überwiegende (private oder öffentliche) Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen**. Diese im Rahmen der Frage nach der Verhältnismässigkeit der Veröffentlichung vorzunehmende Analyse kann nur unter Berücksichtigung aller **Umstände des Einzelfalls** erfolgen. Jedenfalls wäre eine **nicht anonymisierte Veröffentlichung** aber nur zulässig, wenn eine anonymisierte Form der Veröffentlichung nicht ebenso wirksam wäre. Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass im Falle einer nicht bereits erfolgten Veröffentlichung der Zusammensetzung der fraglichen Produkte potentiell ein ins Gewicht fallendes Interesse der Hersteller besteht, dass die Analyseergebnisse nicht veröffentlicht werden. Diesem Interesse muss eine reale Gefahr für Mensch und Umwelt oder ein sonstiges ins Gewicht fallendes öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung entgegengehalten werden können, und

die Veröffentlichung der Ergebnisse muss einen Beitrag zur Abwendung dieser Gefahren leisten können. Eine anonymisierte Veröffentlichung wäre grundsätzlich unproblematisch zulässig.

D. Zur Rechtslage im EU-Recht

99. Regelungen zum Informationszugang für die Öffentlichkeit finden sich in der Europäischen Union in Bezug auf die **Organe der Union** selbst sowie in Bezug auf die **Mitgliedstaaten**. Informationspflichten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sind dabei sowohl **primär-** als auch **sekundärrechtlich** festgelegt. Daneben existieren Rechtsakte der Union, die auch ihren Mitgliedsstaaten bestimmte Informationspflichten auferlegen. Dabei geht es sowohl für die EU-Organe als auch für die Mitgliedstaaten um passive und aktive Informationspflichten, wobei zu beachten ist, dass sowohl die EU²³⁷ als auch die Mitgliedstaaten die Aarhus-Konvention²³⁸ ratifiziert haben und die Umweltinformationen betreffenden (sekundärrechtlichen) Vorgaben im EU-Recht insofern vor dem Hintergrund der **Aarhus-Konvention** zu sehen sind, als sie diese umsetzen sollen. Insofern sind sie also konventionskonform auszulegen, was im Übrigen auch für das sonstige Sekundärrecht gilt, stehen völkerrechtliche Abkommen im EU-Recht doch hierarchisch über dem Sekundärrecht.²³⁹

100. Entsprechend der in dieser Studie im Vordergrund stehenden Fragestellung²⁴⁰ soll im Folgenden nicht das gesamte „EU-Informationsrecht“ dargestellt werden; vielmehr stehen diejenigen Vorgaben im Vordergrund, welche die **aktive Informationspflicht** betreffen (wenn auch aufgrund des systematischen Zusammenhangs mitunter kurz auf die passiven Informationspflichten zu verweisen ist), wobei – ausgehend von der Skizzierung der primärrechtlichen Grundlagen (I.) – zwischen der Situation auf EU-Ebene bzw. für die EU-Organe (II.) und den durch die Mitgliedstaaten zu beachtenden sekundärrechtlichen Vorgaben (III.) zu unterscheiden ist.

Nicht erörtert werden muss in der vorliegenden Studie das **EU-Datenschutzrecht**, denn dessen Anwendungsbereich erstreckt sich lediglich auf Daten natürlicher Personen,²⁴¹ die vorliegend im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Studien, die Rückschlüsse auf Hersteller zulassen, nicht in Frage stehen, geht es hier doch um juristische Personen.

I. Primärrechtliche Grundlagen

101. Im **Primärrecht** finden sich verschiedene Kategorien von Bestimmungen, die Informationsrechte oder Informationspflichten betreffen:

- Zunächst kommt in verschiedenen vertraglichen Bestimmungen zum Ausdruck, dass **Transparenz** – insbesondere des Handelns der Organe der Union – ein **unionsrechtlicher Grundsatz und eine Zielsetzung der Union** ist, wobei ein enger Zusammenhang mit dem demokratischen Prinzip besteht. So betonen Art. 11 Abs. 1-3 EUV die Notwendigkeit der Transparenz des Handelns der Organe,

²³⁷ Vgl. Beschluss 2005/370 des Rates, ABl. 2005 L 124, 1.

²³⁸ Zu dieser oben Rn. 4 ff.

²³⁹ Vgl. nur, m.w.N., *Epiney*, LA Wolfrum, 1909 f. Dies ergibt sich auch aus Art. 216 Abs. 2 AEUV, wonach die völkerrechtlichen Abkommen die Unionsorgane binden.

²⁴⁰ S.o. Rn. 1 ff.

²⁴¹ Vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 1 RL 95/46 (RL 95/46 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 L 281, 31).

wozu auch eine aktive Information gehört. Art. 15 Abs. 1 AEUV – der neu durch den Lissabonner Vertrag eingeführt wurde – gibt den Organen sowie sonstigen Einrichtungen und Stellen der Union auf, unter „weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“ zu handeln, dies im Hinblick auf die Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung und die Sicherstellung der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Und Art. 298 Abs. 1 AEUV erwähnt eine „offene“ Verwaltung. Konkrete aktive Informationspflichten lassen sich aus diesen Vorschriften jedoch nicht ableiten.

- Hingegen wird in verschiedenen primärrechtlichen Bestimmungen das **passive Informationsrecht** erwähnt, und es werden entsprechende Vorgaben formuliert. So sieht **Art. 15 Abs. 3 AEUV** vor, dass jedem Unionsbürger sowie jeder (natürlichen und juristischen) Person mit (Wohn-) Sitz in einem Mitgliedstaat ein individuelles Recht auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane sowie der Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zu gewähren ist. Dieses Recht ist allerdings als solches nicht unmittelbar wirksam,²⁴² sondern nur „vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind“, garantiert. Dies ändert aber nichts daran, dass jedenfalls in dieser Durchführungs-gesetzgebung ein individueller Anspruch zu begründen ist und die Vorgaben des Art. 15 Abs. 3 AEUV zu beachten sind.²⁴³

Art. 42 Grundrechtecharta enthält einen im Wesentlichen wörtlich Art. 15 Abs. 3 Uabs. 1 AEUV entsprechendes Recht auf Zugang zu bei Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Dokumenten mit Ausnahme des Vorbehalts der sekundärrechtlichen Ausgestaltung.²⁴⁴

Aufgeworfen wird damit die Frage nach der selbständigen Bedeutung dieser Bestimmung bzw. nach ihrem Verhältnis zu Art. 15 Abs. 3 AEUV, eine Frage, die sich entsprechend auch bei

²⁴² Insofern missverständlich bzw. a.A. *Wegner*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 15 AEUV, Rn. 6, 11, der davon spricht, dass mit Art. 15 Abs. 3 AEUV die Informationsfreiheit in den „Rang eines verfassungsrechtlich verbürgten Freiheitsrechts“ erhoben werde und der Vorschrift einen „individuellen Anspruch“ entnehmen möchte; dezidiert für eine unmittelbare Wirkung des Art. 255 EGV (der Vorgängernorm des Art. 15 Abs. 3 AEUV) *Heselhaus*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, § 56, Rn. 44 ff. Vgl. ausdrücklich gegen eine unmittelbare Wirkung EuG, Rs. T-191/99 (Petrie), Slg. 2001, II-3677, Rn. 34, wo das EuG festhält, dass weder Art. 1 Abs. 2 EUV noch Art. 255 EGV unmittelbar anwendbar seien. Wie hier auch etwa *Gellermann*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 15 AEUV, Rn. 8; *Schnichels*, EuZW 2002, 577; *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 54 ff.; wohl auch *Sobotta*, Transparenz, 312 ff.; *Nowak*, DVBl. 2004, 272 (280); *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 15 AEUV, Rn. 37 f. Aufgrund des Erlasses der VO 1049/2001 ist diese Frage aber nicht (mehr) von praktischer Relevanz.

²⁴³ Zu diesen *Epiney*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (33 f.). Gemäss Art. 15 Abs. 3 Uabs. 2 AEUV sind die für die Ausübung des Zugangsrechts massgeblichen Grundsätze (nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) festzulegen. Genau dies ist Gegenstand der VO 1049/2001, zu dieser noch unten Rn. 104 ff.

²⁴⁴ Eine weitere passive Informationspflicht ist in Art. 41 Abs. 2 lit. b Grundrechtecharta festgelegt. Danach steht jeder Person ein Recht auf Einsicht in die sie betreffenden Akten zu. Das Zugangsrecht besteht indes nur unter Wahrung des berechtigten Interesses der Vertraulichkeit und des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses. Insofern ist abzuwägen, ob ein berechtigtes Interesse im Einzelfall der Akteneinsicht entgegensteht. Vgl. dazu *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 41, Rn. 24 ff.

manch anderen in der Grundrechtecharta gewährleisteten Recht stellt.²⁴⁵ Im Ergebnis spricht Vieles dafür, Art. 42 Grundrechtecharta keine über Art. 15 Abs. 3 AEUV hinausgehenden Rechte – also insbesondere kein unmittelbar anwendbares subjektives Recht – zu entnehmen, ist doch nicht ersichtlich, wie ohne eine sekundärrechtliche Präzisierung die notwendigerweise vorzunehmende Güterabwägung zwischen dem Recht auf Informationszugang und den mit diesem Recht ggf. im Widerspruch stehenden öffentlichen oder privaten Interessen erfolgen soll, zumal auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift hierfür spricht und es auch aus systematischer Sicht wenig überzeugend erschiene, die im Wesentlichen parallel formulierten Bestimmungen der Art. 15 Abs. 3 Uabs. 1 AEUV und Art. 42 Grundrechtecharta unterschiedlich auszulegen. Der Hintergrund des Wegfalls des Vorbehalts des Sekundärrechts kann nämlich auch und gerade darin erblickt werden, dass gemäss Art. 52 Abs. 2 Grundrechtecharta die Ausübung der durch die Charta anerkannten Rechte, die in den Verträgen (also auch und gerade im AEUV) geregelt sind, „im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Bedingungen und Grenzen“ erfolgt.²⁴⁶

- Schliesslich enthält das Primärrecht **Rechtsgrundlagen**, die den Erlass von Sekundärrecht, das Informationsrechte und Informationspflichten (ggf. auch in bestimmten Bereichen) verankert, ermöglichen. Soweit die EU-Ebene betroffen ist, ist insbesondere Art. 15 Abs. 3 Uabs. 2 AEUV zu erwähnen. Art. 192 Abs. 1 AEUV erlaubt darüber hinaus den Erlass von Sekundärrecht, das zur Erreichung der in Art. 191 AEUV aufgeführten umweltpolitischen Ziele beiträgt.²⁴⁷ Auf dieser Grundlage können für den spezifischen Bereich der Umweltinformation sowohl Vorgaben für die EU-Ebene als auch für die mitgliedstaatliche Ebene in Sekundärrechtsakten formuliert werden, die sowohl die aktive als auch die passive Information betreffen. Der EU-Gesetzgeber hat denn auch entsprechende Rechtsakte erlassen, dies auch im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention.²⁴⁸

102. Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass dem Primärrecht keine unmittelbar anwendbaren aktiven Informationspflichten der Behörden (gehe es nun um EU-Behörden oder um nationale Behörden) zu entnehmen sind. Immerhin kann den verschiedenen, eher allgemein formulierten Bestimmungen des EU-Rechts in Bezug auf die Transparenz des Handelns der **EU-Organen** grundsätzlich die **rechtliche Grundlage für eine aktive Informationstätigkeit** entnommen werden, wobei aber die Grundrechte der Betroffenen zu wahren sind, die (auch) Rahmen der Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen sind.²⁴⁹ Auf der anderen Seite sind die Vorgaben für das **passive Informationsrecht** relativ detailliert, soweit der Zugang zu bei **EU-Organen** befindlichen Dokumenten betroffen ist. Der Union kommen allerdings – insbesondere soweit die Umweltinformation betroffen ist – **weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse** für den Bereich der (aktiven und passiven) Information zu.

²⁴⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang zur Problematik der „Verdoppelung“ oder gar „Verdreifachung“ des Grundrechtsbestands durch die Grundrechtecharta (zusammen mit dem EUV und dem AEUV) etwa, m.w.N., *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14, Rn. 30.

²⁴⁶ A.A. aber wohl *Jarass*, Charta der Grundrechte, Art. 42, Rn. 5.

²⁴⁷ Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 192 Abs. 1 AEUV ist somit denkbar weit. Vgl. im Einzelnen hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 4. Kap., Rn. 3 f.

²⁴⁸ S.u. Rn. 104 ff.

²⁴⁹ Vgl. insoweit auch noch unten Rn. 107, 113, 147.

II. Informationsrecht auf EU-Ebene

103. Informationspflichten für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sind sekundärrechtlich durch die Verordnungen 1049/2001²⁵⁰ und 1367/2006²⁵¹ geregelt. Die VO 1049/2001 (1.) bezieht sich auf die Pflichten bezüglich allgemeiner Informationen, wohingegen die VO 1367/2006 (2.) die Pflichten bezüglich Umweltinformationen regelt. In einem Exkurs sei – vor dem Hintergrund des Regelungsgegenstands und der Sensibilität der bearbeiteten Daten für das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis – noch auf die Informationsfreiheit im Rahmen der sog. REACH-Verordnung²⁵² eingegangen (3.), bevor in einem Fazit (4.) die in unserem Zusammenhang relevanten unionsrechtlichen Vorgaben zusammengefasst werden.

1. Zur VO 1049/2001

104. Hauptziel der Rechtsakte über die Informationsfreiheit ist eine bessere Beteiligung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess.²⁵³ So soll (auch) die Verordnung 1049/2001 den Rechtsetzungsprozess der EU-Organe transparenter und für die breite Öffentlichkeit leichter zugänglich machen.²⁵⁴ Die Informationspflichten aus der Verordnung 1049/2001 betreffen in erster Linie die **passiven Informationspflichten** der EU-Organe, wie sich schon aus Art. 1 lit. a VO 1049/2001 ergibt, der darauf verweist, dass die Verordnung den primärrechtlichen Auftrag der Einräumung eines individuellen Rechts auf Zugang zu bei EU-Behörden vorhandenen Dokumenten umsetzen soll. So verankert **Art. 2 Abs. 1 VO 1049/2001** für Unionsbürger sowie für natürliche und juristische Personen mit Sitz in einem Mitgliedstaat ein **Recht auf Zugang zu Dokumenten**, die bei den Organen der EU vorhanden sind. Allerdings sind (abschliessend formulierte) Ausnahmen von diesem Anspruch formuliert. Im Übrigen enthält die Verordnung noch einige Verfahrensvorschriften.²⁵⁵

105. Vor dem Hintergrund dieser Akzentsetzung ist auch zu sehen, dass die Verordnung **kaum Vorgaben über die aktive Information** enthält: Die entsprechenden Pflichten betreffen lediglich die Verbreitung von prozeduralen Informationen sowie die allgemeine Verfügbarmachung von Informationen und sind somit letztlich weitgehend

²⁵⁰ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

²⁵¹ VO 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABl. 2006 L 264, 13.

²⁵² VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, ABl. 2006 L 396, 1.

²⁵³ Vgl. zum engen Zusammenhang des Informationszugangs zu bedeutenden Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats, m.w.N., *Epiney*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (28 ff.).

²⁵⁴ Vgl. KOM (2007) 185 endg., 13.

²⁵⁵ Vgl. zum Recht auf Zugang zu Dokumenten nach der VO 1049/2001 den Überblick bei *Epiney*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (37 ff.); s. auch ausführlicher *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 17 ff. (jeweils m.w.N.).

im **Zusammenhang mit dem passiven Informationsrecht** zu sehen, da sie dessen Effektivität sicherstellen sollen:

- So sind **Register über die Dokumente zu veröffentlichen**, aus denen sich die Information ergibt, welche Dokumente bei den Organen vorliegen (Art. 11 VO 1049/2001).²⁵⁶ Hiermit soll Personen mit Interesse an einer bestimmten Information ein möglichst vollständiger und aktueller Überblick ermöglicht werden.²⁵⁷ Dabei enthalten die öffentlichen Register der drei Organe im Wesentlichen Verweise auf Schriftstücke, die im Rahmen des EU-Rechtsetzungsverfahrens erstellt und zwischen den Organen ausgetauscht wurden.²⁵⁸
- Der **Zugang zu den im Register aufgelisteten Dokumenten** soll – **soweit möglich – direkt ermöglicht** werden, insbesondere für legislative Dokumente (Art. 12 Abs. 1, 2 VO 1049/2001). Dies dient der Vereinfachung der Zugänglichmachung und soll den Verwaltungsaufwand in Verbindung mit der passiven Informationspflicht beschränken.²⁵⁹ Der direkte Zugang zu Dokumenten ist jedoch nur „soweit möglich“ und „gemäss den Bestimmungen“ des jeweiligen Organs zu gewähren (Art. 12 Abs. 1 VO 1049/2001), so dass hier ein beachtlicher Gestaltungsspielraum verbleibt. Als Hauptkriterium ziehen die Organe die Grenzen der Verwaltungsressourcen heran, um die Konturen des „soweit möglich“ zu bestimmen. Soweit kein direkter Zugang ermöglicht werden kann, bleibt das Recht auf Zugang zu den Dokumenten unberührt.²⁶⁰
- **Andere Dokumente** (insbesondere solche in Verbindung mit der Entwicklung von Politiken oder Strategien) sollen ebenfalls **soweit möglich direkt zugänglich** gemacht werden (Art. 12 Abs. 3 VO 1049/2001).
- Sodann haben die Organe **bestimmte Dokumente im Amtsblatt zu veröffentlichen** (Art. 13 VO 1049/2001). Diese im Amtsblatt zu veröffentlichenden Dokumente stehen im allgemeinen Zusammenhang mit den Rechtssetzungsprozessen der EU.
- Daneben ist die **Öffentlichkeit über ihre Rechte auf Zugang zu Dokumenten zu informieren** (Art. 14 VO 1049/2001).
- Schliesslich haben die Organe jährlich **Berichte** über abgelehnte Anträge auf Zugang zu erstellen, aus denen sich der Grund für die Verweigerung und die Zahl der sensiblen Dokumente bei den Organen ergibt (Art. 17 VO 1049/2001).

106. Auch die VO 1049/2001 geht davon aus, dass die **Ausnahmegründe** für die **aktive und passive Information parallel** ausgestaltet sind (vgl. in Bezug auf die aktive Information Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 VO 1049/2001). Von Bedeutung ist insbesondere Art. 4 VO 1049/2001, der abschliessend zu verstehende Ausnahmen vom Zugangsanspruch und von der Pflicht bzw. dem Recht auf aktive Information formuliert, die eng auszulegen sind.²⁶¹ Diese Bestimmung unterscheidet zwischen „ab-

²⁵⁶ Der genaue inhaltliche Umfang dieser Metainformationen ist in Art. 11 VO 1049/2001 nur knapp umschrieben.

²⁵⁷ *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 295.

²⁵⁸ Vgl. KOM (2007) 185 endg., 13.

²⁵⁹ *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 298.

²⁶⁰ Vgl. *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 298.

²⁶¹ Vgl. nur EuGH, verb. Rs. C-174/98, C-189/98 P (van der Wal), Slg. 2000, I-1, Rn. 27; s. sodann *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, D III.2.2, Rn. 33, m.w.N. Vgl. zu Auslegung und Reichweite einiger Ausnahmetatbestände in der Rechtsprechung von

soluten“ Ausnahmegründen, bei deren Einschlägigkeit der Zugang zu den Dokumenten zu verweigern ist, ohne dass eine irgendwie geartete Abwägung mit dem Interesse an der Gewährung des Zugangs erfolgt,²⁶² und „relativen“ Ausnahmegründen, bei deren Vorliegen der Zugang nur unter der Voraussetzung verweigert werden darf, dass kein „überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“ besteht.²⁶³

Art. 9 VO 1049/2001 betrifft sodann noch sensible Dokumente, die grundlegende Interessen der EU, der Mitgliedstaaten oder von Drittstaaten betreffen und als „geheim“ oder „streng geheim“ eingestuft sind.

107. Im Rahmen der vorliegenden Studie ist insbesondere der **„Schutz geschäftlicher Interessen einer natürlichen oder juristischen Person“** (Art. 4 Abs. 2 1. Spiegelstrich VO 1049/2001) von Bedeutung. Das Schutzobjekt bzw. der Ausnahmetatbestand ist damit eher weit formuliert.²⁶⁴ Erfasst sind insbesondere das **Geschäfts- und Betriebsgeheimnis**, deren Schutz ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, der auf das gesamte Verwaltungsverfahren Anwendung findet.²⁶⁵ Inhaltlich umfasst das

EuG und EuGH den Überblick über die neuere Rechtsprechung bei *Epiney*, NVwZ 2008, 736 (739); *Epiney*, NVwZ 2009, 949 (954).

262

Im Einzelnen werden folgende „absolute“ Ausnahmetatbestände in Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 genannt: der Schutz der öffentlichen Sicherheit, der Verteidigung und militärischer Belange, der internationalen Beziehungen und der Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Union oder eines Mitgliedstaats einerseits (öffentliche Interessen) sowie der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäss den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten andererseits (private Interessen). Der Entwurf der Kommission zur Neufassung der VO 1049/2001 ergänzt diese Ausnahmetatbestände um den Punkt einer negativen Beeinträchtigung für „die Umwelt, wie z.B. Brutstätten seltener Tierarten“, vgl. KOM (2008) 229 endg., 19. Auch wenn im Falle des Bejahens des Vorliegens dieser Schutzinteressen – wie erwähnt – grundsätzlich keine Abwägung erfolgt und der Zugang zu dem betreffenden Dokument zu gewähren ist, ist dem immer gegebenen Interesse der Öffentlichkeit am Zugang zu den Dokumenten der Organe doch im Rahmen der Auslegung dieser Bestimmung Rechnung zu tragen, kann eine „Beeinträchtigung“ der genannten Interessen wohl nur dann vorliegen, wenn die Veröffentlichung des betreffenden Dokuments tatsächlich eine diesbezügliche hinreichend schwere Gefährdung implizierte, vgl. hierzu im Einzelnen *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, D III.2.2, Rn. 44 f. Vgl. in diesem Zusammenhang aber auch *Wegener*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 15 AEUV, Rn. 23 ff., der die nicht vorgesehene Abwägung als grundlegenden Konstruktionsfehler der Verordnung ansieht, da dies nicht mit der verfassungsmässigen Garantie auf Informationsfreiheit zu vereinbaren sei. Demgegenüber sieht der EuGH dies in EuGH, Rs. C-266/05 P (Sison), Slg. 2007, I-1233, Rn. 34 ff., als nicht problematisch an. Ebenso die Kommission, die in ihrem Entwurf zur Neufassung der VO 1049/2001 in KOM (2008) 229 endg., 19, Art. 4 Abs. 1 diesbezüglich gerade nicht ändert. Ebenso wenig sieht der Entwurf des Europäischen Parlaments eine Änderung diesbezüglich vor, ABl. 2010 C 87 E, 371.

263

Art. 4 Abs. 2, 3 VO 1049/2001 nennt folgende relative Ausnahmetatbestände: Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung, Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten, Schutz von Dokumenten, die für den internen Gebrauch erstellt wurden oder bei dem Organ eingegangen sind und die sich auf eine Angelegenheit beziehen, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wenn eine Verbreitung den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

264

Vgl. *Meltzian*, Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten, 230, der diese Formulierung in Beziehung zur Formulierung „Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse“ setzt.

265

EuGH, Rs. 53/85 (AKZO Chemie/Kommission), Slg. 1986, 1965 (1992); s. zum grundrechtlichen Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in der Union auch EuGH, Rs.

Geschäfts- und Betriebsgeheimnis das in einem Betrieb angesammelte technische und wirtschaftliche Wissen, dessen exklusive Nutzbarkeit einen eigenen Bestandteil des Vermögenswertes ausmacht.²⁶⁶ Darüber hinaus sind aber auch **weitere wirtschaftlich bedeutsame Informationen** von diesem Ausnahmetatbestand erfasst, so sicherlich die Zusammensetzung von Produkten, die Rückschlüsse auf deren Herstellung zulässt.

108. Betrifft der Inhalt der (potentiell) zu veröffentlichenden Dokumente das geschäftliche Interesse von Dritten, ist in einem weiteren Schritt die **Abwägung** mit dem öffentlichen Interesse an der Verbreitung vorzunehmen (Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001). Hierbei ist der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** von zentraler Bedeutung.²⁶⁷ Insofern kann auf die obigen Ausführungen²⁶⁸ verwiesen werden, sind die Kriterien der Verhältnismässigkeitsprüfung im EU-Recht doch im Ergebnis weitgehend parallel wie im schweizerischen Recht ausgestaltet.

2. Zur VO 1367/2006

109. Soweit **Umweltinformationen** betroffen sind, bleiben in Bezug auf die VO 1049/2001 die in der **VO 1367/2006** – die die **Vorgaben der Aarhus-Konvention auf Unionsebene umsetzen** soll – enthaltenen Sonderbestimmungen bzw. weitergehenden Vorgaben vorbehalten. Die Konzeption der VO 1367/2006 geht dabei dahin, dass auch für den Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Umweltinformationen grundsätzlich die VO 1049/2001 zum Zuge kommen soll, entspricht sie doch in wesentlichen Teilen den Vorgaben der Aarhus-Konvention; allerdings erwies es sich als notwendig, in den (wenigen) Bereichen, in denen den Vorgaben der Aarhus-Konvention in der VO 1049/2001 nicht hinreichend Rechnung getragen wurde, entsprechende weitergehende Vorgaben zu formulieren (vgl. Erw. 12 ff. Präambel VO 1367/2006). Deutlich wird damit, dass die VO 1367/2006 in Bezug auf die erste Säule der Aarhus-Konvention sowohl die **passiven als auch die aktiven Informationspflichten** über die Umwelt regelt.

110. Soweit der **Zugang zu Umweltinformationen**, d.h. die passiven Informationspflichten, betroffen ist, **verweist Art. 3 VO 1367/2006** – entsprechend der erwähnten Grundkonzeption – auf die **VO 1049/2001**. Insofern richtet sich also auch ein Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (vgl. die Definition in Art. 2 lit. d VO 1367/2006, die beinahe wörtlich diejenige der Aarhus-Konvention übernimmt) nach der VO 1049/2001 (s. auch Art. 3 VO 1367/2006); soweit die VO 1367/2006 allerdings weitergehende oder spezifische Regelungen enthält, sind diese massgeblich, so dass der **VO 1367/2006 insofern *leges speciales*** zu entnehmen sind.²⁶⁹ Dieses System führt dazu,

C-450/06 (Varec), Slg. 2008, I-581, Rn. 48 f.; EuGH, Rs. C-453/03 (ABNA), Slg. 2005, I-10423, Rn. 87.

²⁶⁶ Vgl. *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, 284.

²⁶⁷ Vgl. im näher hierzu, im Zusammenhang mit der VO 1049/2001, *Castenholz*, Informationszugangsfreiheit, 164 f.; *Riemann*, Transparenz, 187 ff.

²⁶⁸ Rn. 77 ff., 95 ff.

²⁶⁹ S. zum Verhältnis der VO 1367/2006 zur VO 1049/2001 EuG, Rs. T-29/08 (LPN/Kommission), Urt. v. 9.9.2011, wo das Gericht festhält, die VO 1367/2006 enthalte gegenüber der VO 1049/2001 besondere Bestimmungen, wobei letztere aber grundsätzlich anwendbar bleibe.

dass die Ausgestaltung des Anspruchs auf Zugang zu bei den Organen und Einrichtungen der Union vorhandenen Dokumenten bzw. Umweltinformationen zweigleisig ausgestaltet ist: Für „normale“ Informationen kommt ausschliesslich die VO 1049/2001 zum Zuge, während für Umweltinformationen zusätzlich die Anforderungen der VO 1367/2006 zu beachten sind.²⁷⁰ Jedenfalls sind die Vorgaben der VO 1367/2006 (und auch der VO 1049/2001)²⁷¹ im **Einklang mit der Aarhus-Konvention** auszulegen.²⁷²

111. Eigens und bedeutend über die VO 1049/2001 hinausgehend (die gleichwohl als Mindeststandard bzw. Ausgangspunkt von Bedeutung bleibt, vgl. Art. 4 Abs. 2 VO 1367/2006) werden die **aktiven Informationspflichten** in der VO 1367/2006 geregelt: So enthält die VO 1367/2006 Vorgaben über die Erfassung und Verbreitung von Umweltinformationen (Art. 4 VO 1367/2006) und die Qualität der Umweltinformationen (Art. 5 VO 1367/2006), die jedoch – wie schon in der Aarhus-Konvention²⁷³ – eher **allgemein formuliert** sind:

- So haben die Organe und Einrichtungen der Union **Umweltinformationen**, die für ihre Aufgaben relevant sind und sich in ihrem Besitz befinden, zu verwalten, um sie „**aktiv und systematisch**“ **der Öffentlichkeit zugänglich** zu machen, dies möglichst bzw. „zunehmend“ auf elektronischem Weg (**Art. 4 Abs. 1 VO 1367/2006**).²⁷⁴ Die Informationen sollen „aktuell, exakt und vergleichbar“ sein (Art. 5 Abs. 1 VO 1367/2006).
- Darüber hinaus präzisiert **Art. 4 Abs. 2 VO 1367/2006** im Einzelnen, welche **Umweltinformationen** – über die sowieso nach der VO 1049/2001 zugänglich zu machenden Informationen²⁷⁵ – zu **verbreiten** sind. Es handelt sich hier um Dokumente im Zusammenhang mit der legislativen Tätigkeit der Union, Berichte über die Umsetzung von Gesetzgebungsakten sowie von Politiken, Plänen und Programmen mit Umweltbezug, Stellungnahmen im Vertragsverletzungsverfahren, Umweltzustandsberichte, Daten oder Zusammenfassungen aus umweltbezogenen Überwachungstätigkeiten, Genehmigungen mit erheblichen Umweltauswirkungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikobewertungen.

²⁷⁰ Vgl. zur VO 1367/2006 *Guckelberger*, NuR 2008, 78 ff.; *Schwerdtfeger*, Verwaltungsrechtsschutz, 40 ff.; mit speziellem Akzent auf dem Rechtsschutz *Schlacke*, in: Schlacke u.a., Aarhus-Handbuch, 375 (455 ff.).

²⁷¹ In Bezug auf letztere ist noch darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Abs. 6 VO 1049/2001 ausdrücklich festhält, dass sich aus völkerrechtlichen Abkommen ergebende Zugangsansprüche nicht berührt sind, so dass diese also jedenfalls zum Zuge kommen müssen und die Verordnung entsprechend auszulegen ist, so dass sich auch vor diesem Hintergrund (abgesehen von dem schon grundsätzlich zum Zuge kommenden Grundsatz der völkerrechtskonformen Auslegung) die Auslegung der VO 1049/2001 an den Vorgaben der Aarhus-Konvention zu orientieren hat. In EuG, Rs. T-362/08 (Internationaler Tierschutzfonds), Urt. v. 13.1.2011, trägt das Gericht (dessen Urteil durch den Gerichtshof zwar aufgehoben wurde, jedoch lediglich aus verfahrensrechtlichen Gründen, vgl. EuGH, Rs. C-135/11 P (FAW Internationaler Tierschutzfonds), Urt. v. 21.6.2011) diesem Grundsatz nicht Rechnung, vgl. hierzu *Krämer*, JEEPL 2011, 225 ff.

²⁷² So explizit auch *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 373.

²⁷³ S. insoweit oben Rn. 19 ff.

²⁷⁴ Die rechtliche Tragweite dieser Pflicht ist jedoch eher gering, was aus der Formulierung „zunehmend“ in Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 VO 1367/2006 deutlich wird. Hinzukommend fehlt es an einer Fristsetzung, um die zeitliche Vorgabe aus dem Begriff „zunehmend“ zu konkretisieren.

²⁷⁵ Hierzu oben Rn. 105.

Die Verbreitung dieser Informationen erfolgt über die öffentlich zugänglichen Register nach Art. 11 VO 1049/2001. Daneben verweist Art. 4 Abs. 2 VO 1367/2006 auf die Informationspflichten, die gemäss Art. 12 und 13 VO 1049/2001 bestehen.²⁷⁶

- Mit der Pflicht zur Zusammenarbeit nach **Art. 8 UAbs. 1 VO 1367/2006** reagiert die EU auf die Verpflichtung zur **Verbreitung von Informationen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt** nach Art. 5 Abs. 1 lit. c) AK. Der Tatbestand des Art. 8 VO 1367/2006 für die Pflichten im Notfall entspricht, bis auf die Bedrohung für menschliches Leben, dem der Aarhus-Konvention. Die Rechtsfolge sieht jedoch nur die Zusammenarbeit mit Behörden der Mitgliedstaaten²⁷⁷ vor, wenn diese um Unterstützung ersuchen. Die Verbreitung der Informationen selbst geschieht nur durch die Behörden der Mitgliedstaaten.²⁷⁸

112. In Bezug auf die **Ausnahmetatbestände** kommen auch bei Umweltinformationen zunächst und grundsätzlich die in der **VO 1049/2001** **geregelt** **Ausnahmegründe** zur Anwendung, dies sowohl für die **aktive als auch für die passive Information**, wie sich aus Art. 6 VO 1367/2006 ergibt. Insofern kann auf die obigen²⁷⁹ Ausführungen verwiesen werden.

113. Allerdings schränkt die VO 1367/2006 im Hinblick auf die Erfüllung der Vorgaben der Aarhus-Konvention und damit die Sicherstellung eines weiten bzw. weiteren Zugangs zu Umweltinformationen die **Reichweite der Ausnahmetatbestände** im Verhältnis zur Rechtslage allein nach der VO 1049/2001 in Bezug auf **Umweltinformationen** in verschiedener Hinsicht ein:

- So sieht Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 1367/2006 speziell in Bezug auf **Umweltinformationen** vor, dass bei bestimmten Ausnahmen (nämlich dem Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person sowie dem Schutz des Zwecks von Inspektions- und Audittätigkeiten, nicht aber von Untersuchungstätigkeiten) immer dann vom Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung auszugehen ist, wenn die angeforderten Informationen **Emissionen in die Umwelt** betreffen. M.a.W. darf bei Vorliegen dieser Voraussetzungen keine konkrete Interessenabwägung mehr durchgeführt werden, sondern diese erfolgte bereits abstrakt in Art. 6 Abs. 1 S. 1 VO 1367/2006, so dass der Zugang in den von dieser Bestimmung erfassten Fällen zu gewähren ist, da ein solches Interesse in Bezug auf den Zugang zu den erwähnten Informationen über Emissionen immer vorliegt. Hiermit wird an die

²⁷⁶ Siehe zu diesen Pflichten oben Rn. 105.

²⁷⁷ Diese sind durch den Verweis auf die RL 2003/4 die Stellen, die in Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4 aufgezählt sind. Dessen Definition entspricht dem Behördenbegriff nach Art. 2 Nr. 2 AK. Danach sind die Regierungen und anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen des Staates umfasst. Natürliche und juristische Personen sind im Weiteren befasst, soweit sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind, oder diese in einem Dienstverhältnis wahrnehmen.

²⁷⁸ Insofern sieht Art. 8 UAbs. 2 VO 1367/2006 vor, dass die Pflicht zur Zusammenarbeit im Falle einer unmittelbaren Bedrohung unbeschadet von Pflichten der Organe und Einrichtungen der EU bezüglich Epidemien (Entscheidung 2119/98) oder zur Ergänzung von einzelstaatlichen Politiken zum Schutz der menschlichen Gesundheit (Beschluss 1786/2002) besteht.

²⁷⁹ Vgl. hierzu oben Rn. 106 f.

entsprechende Vorgabe in der Aarhus-Konvention (Art. 4 Abs. 4 lit. d S. 2 AK) angeknüpft bzw. diese wird aufgenommen, so dass insoweit auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden kann.²⁸⁰ Der Gerichtshof präzisierte denn auch diesbezüglich, dass unter Emissionen solche zu verstehen sind, die gemäss Art. 3 lit. b) RL 2003/87²⁸¹ aus Quellen einer Anlage freigesetzt werden.²⁸²

- Im Übrigen sind die **Gründe für eine Verweigerung eng auszulegen**, wobei generell das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe von Informationen und ein etwaiger Bezug der Informationen über Emissionen zu berücksichtigen ist (Art. 6 Abs. 1 S. 2 VO 1367/2006). Diese Einschränkung der Ausnahmegründe nach Art. 4 VO 1049/2001 führt dazu, dass die absoluten Verweigerungsgründe nach Art. 4 Abs. 1 VO 1049/2001 im Bezug auf Umweltinformationen nur noch einen relativen Charakter haben. Ist somit der Schutz des öffentlichen Interesses oder der Privatsphäre betroffen, so hat auch hier eine **Abwägung mit dem öffentlichen Interesse** stattzufinden.
- Schliesslich **erweitert** Art. 6 Abs. 2 VO 1367/2006 darüber hinaus die **Ausnahmetatbestände** der VO 1049/2001 in dem Sinn, dass zusätzlich zu den in Art. 4 VO 1049/2001 genannten Gründen ein Zugang zu Umweltinformationen auch dann verweigert werden kann, wenn die Bekanntgabe der Informationen negative Auswirkungen auf den Schutz der Umweltbereiche hätte, auf die sich die Informationen beziehen (z.B. Brutstätten seltener Tierarten). Diese Ausnahmebestimmung erweitert also für Umweltinformationen den Ausnahmekatalog der VO 1049/2001 und ist in seinem Anwendungsbereich ergänzend zu berücksichtigen.

Diese Ausweitung der Ausnahmetatbestände impliziert, dass zwei unterschiedliche Regime bestehen: Handelt es sich um einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen, ist im Verhältnis zu Anträgen auf sonstige oder andere Informationen ein engerer Kreis von Ausnahmen anwendbar bzw. es ist eine (zusätzliche) Interessenabwägung. Dies dürfte insofern auf Schwierigkeiten stossen, als nicht immer von vornherein klar sein wird, ob sich ein Antrag auf Umweltinformationen bezieht und ein und derselbe Antrag auch verschiedene Materien beschlagen kann.

3. Exkurs: zur Informationsfreiheit im Rahmen von REACH

114. Die VO 1049/2001 und die VO 1367/2006 verankern allgemeine und bereichsübergreifende Informationsrechte bzw. -pflichten. Darüber hinaus finden sich aber auch in anderen sekundärrechtlichen Bestimmungen spezifische Informationsrechte; diese gehen der VO 1049/2001 und der VO 1367/2006 grundsätzlich vor, wobei letzteren wohl jedenfalls ein Mindeststandard zu entnehmen ist.²⁸³ Von besonderer Bedeutung ist dabei in unserem Zusammenhang die Regelung in der VO 1907/2006 (REACH-

²⁸⁰ Oben Rn. 27 ff., 32.

²⁸¹ RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. 2003 L 275, 32.

²⁸² EuGH, Rs. C-524/09 (Ville de Lyon), Urt. v. 22.12.2010; hierzu auch *Garçon*, EurUP 2013, 100 (110).

²⁸³ Zum Verhältnis der VO 1049/2001 zu spezifischen Zugangsrechten am Beispiel des Zugangs zu Pflanzenschutzmitteln betreffenden Angaben *Garçon*, EurUP 2012, 72 ff.; s. auch, mit einem Beispiel aus dem Bereich des Gentechnikrechts, *Epiney*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 27 (56 f.).

Verordnung), so dass vor diesem Hintergrund im Folgenden kurz auf die Informationsfreiheit im Anwendungsbereich dieser Verordnung eingegangen werden soll (b), dies auf der Grundlage einer Skizzierung des „REACH-Systems“ (a).

a) REACH – Grundgedanke und Überblick²⁸⁴

115. Das Chemikalienrecht der EU wurde durch den Erlass der sog. **REACH**²⁸⁵-**Verordnung** (VO 1907/2006) – die rund 40 ältere Rechtsakte grösstenteils sukzessive ersetzt, aber auch in vielen Aspekten an die bisherigen Regelungen anknüpft²⁸⁶ – auf eine neue Grundlage gestellt.²⁸⁷ Damit wird dieses Rechtsgebiet nunmehr umfassend durch eine **unmittelbar geltende Verordnung** geregelt, und zudem ist die ebenfalls durch die VO 1907/2006 geschaffene **Europäische Chemikalienagentur** (ECHA²⁸⁸) für weite Bereiche der Chemikalienkontrolle zuständig.²⁸⁹

Damit gehört das Chemikalienrecht heute zu den am stärksten europäisierten Bereichen des EU-Umweltrechts (was sicherlich auf die Binnenmarktrelevanz dieses Rechtsgebiets zurückzuführen ist) und weist (mittlerweile) nicht nur eine sehr hohe Regelungsdichte, sondern (mindestens) eine ebenso hohe Komplexität auf, die auch vor dem Hintergrund der sehr technischen Regelungsmaterie zu sehen ist. Diese Komplexität wird noch durch diverse Übergangsbestimmungen verstärkt, die dazu führen, dass das bisherige System in gewissen Teilen noch weiter gilt, so dass das neue System vollständig erst ab dem 1. Juni 2015 Anwendung finden wird.²⁹⁰

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass es auch noch einige andere (allgemeine oder bereichsspezifische) Regelungen im Chemikalienbereich auf EU-Ebene gibt, die auch im Zuge des Inkrafttretens der VO 1907/2006 fortbestehen.²⁹¹

116. Gemäss Art. 1 Abs. 2 VO 1907/2006 enthält die Verordnung **Bestimmungen über Stoffe und Gemische im Sinne des Art. 3 VO 1907/2006**,²⁹² wobei diese Best-

²⁸⁴ Der folgende Abschnitt beruht in weiten Teilen auf *Epiney*, Umweltrecht, 8. Kap., Rn. 6 ff.

²⁸⁵ REACH = **R**egistration, **E**valuation and **A**uthorization of **C**hemicals.

²⁸⁶ Vgl. *Ingerowski*, in: Dokumentation zur 34. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, 169 (175 f.).

²⁸⁷ Zu den Hintergründen dieser grundlegenden Revision sowie zur Entstehungsgeschichte *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 20 ff.

²⁸⁸ European Chemicals Agency.

²⁸⁹ Der Europäischen Chemikalienagentur kommt nicht nur eine zentrale Rolle im Rahmen der Kontrolle der Chemikalien zu; sie verwaltet auch eine zentrale Datenbank über Chemikalien (Art. 11 ff. VO 1907/2006). Zu dieser *Heselhaus*, URP/DEP 2010, 649 (661 f.).

²⁹⁰ Hierzu im Einzelnen *Heselhaus*, URP/DEP 2010, 649 (656 ff.).

²⁹¹ Zu diesen den Überblick, m.w.N., bei *Epiney*, Umweltrecht, 8. Kap., Rn. 14 ff.

²⁹² Vgl. die Definitionen in Art. 3 Nr. 1, 2 VO 1907/2006. Vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind insbesondere radioaktive Stoffe und gewisse weitere Stoffe, die von anderen unionsrechtlichen Vorschriften erfasst werden, sowie Abfälle (für letztere gilt das Abfallrecht der Union), Art. 2 VO 1907/2006. Weitere Ausnahmen von der Registrierungspflicht sind in Art. 6 Abs. 3, 9 VO 1907/2006 vorgesehen. So sind Polymere (Art. 2 Abs. 9 VO 1907/2006) grundsätzlich von der Registrierungspflicht befreit, Art. 6 Abs. 3 VO 1907/2006, dies im Gegensatz zu (ungebundenen) Monomeren (Monomere sind Bausteine, aus denen Polymere bestehen, Art. 3 Nr. 5 VO 1907/2006). In EuGH, Rs. C-558/07 (S.P.C.M. SA), Slg. 2009, I-5783, präzisierte der Gerichtshof, dass sich der Begriff „Monomerstoffe“ in Art. 6 Abs. 3 VO 1907/2006, der vorsieht, dass der Hersteller eines Polymers für den die Monomerstoffe noch nicht registriert worden sind, unter bestimmten Voraussetzungen gleichwohl ein Registrierungsdossier einzureichen hat, entsprechend der Regelungssystematik nur auf gebundene Monomere beziehe, die in Polymeren enthalten sind. Die durch Art. 6 Abs. 3 VO 1907/2006 implizierte Benachteiligung eingeführter Polymere bzw. die stärkere Belastung von Importeuren von Polymeren im

immungen für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung derartiger Stoffe als solche, in Gemischen oder in Erzeugnissen sowie für das Inverkehrbringen von Gemischen gelten. Ziel ist es – im Sinne des Vorsorgeprinzips – sicherzustellen, dass nur solche Stoffe hergestellt, in Verkehr gebracht und verwendet werden, die die Gesundheit oder die Umwelt nicht nachteilig beeinflussen (Art. 1 Abs. 3 VO 1907/2006).²⁹³

117. Dabei geht die Verordnung davon aus, dass es in der **Verantwortung der Hersteller und Importeure** liegt sicherzustellen, dass nur solche Stoffe in den Verkehr gebracht oder eingeführt werden, die keine Gefährdung der Gesundheit oder der Umwelt mit sich bringen (Art. 1 Abs. 3 VO 1907/2006), womit letztlich eine Art Beweislastumkehr einhergeht²⁹⁴ und die Unternehmen verpflichtet werden, die mit der Verwendung von Stoffen verbundenen Risiken umfassend zu bewerten und geeignete Massnahmen zur Beherrschung ggf. erkannter Risiken zu treffen.

118. Kernelement der Verordnung ist die **Registrierung**, die in Titel II VO 1907/2006 geregelt ist, wobei es sich letztlich um eine Art Anmeldesystem handelt.²⁹⁵ Die Registrierungspflicht soll sicherstellen, dass über **alle Stoffe**, die in der EU hergestellt oder in diese eingeführt werden, **vollständige Daten und Informationen** erhoben und zugänglich sind, um auf dieser Grundlage die stoffspezifischen Risiken zu evaluieren und ggf. Risikomanagementmassnahmen zu ergreifen. Daher geht die VO 1907/2006 davon aus, dass **alle Stoffe** als solche, in Gemischen oder in Erzeugnissen, grundsätzlich (vgl. aber auch die Vorbehalte in Art. 6, 7, 21, 23 VO 1907/2006) nur dann in der Union hergestellt oder in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie nach den Vorgaben der Verordnung **registriert** werden (Art. 5 VO 1907/2006), ein Grundsatz, den die Überschrift zu Art. 5 VO 1907/2006 anschaulich mit „**Ohne Daten kein Markt**“ bezeichnet.

Diese Registrierungspflicht besteht für alle Stoffe, die in einer Menge von mindestens 1 t / Jahr hergestellt oder eingeführt werden, unter Einschluss sog. **Altstoffe** (Art. 6 Abs. 1 VO 1907/2006).²⁹⁶

Verhältnis zu Unionserzeugern sei auch mit dem Primärrecht vereinbar, da sich die Importeure nicht in einer vergleichbaren Lage wie die Unionserzeuger befänden. Auch sei die Massnahme zum Schutz von Umwelt und Gesundheit ergriffen worden und entspreche den Anforderungen der Verhältnismässigkeit. Vgl. allgemein zum Anwendungsbereich der VO 1907/2006 *Siegel*, EurUP 2007, 106 (108).

²⁹³ Vgl. aus der mittlerweile kaum noch überschaubaren Literatur zu REACH etwa *Forbes*, EELR 2009, 34 ff.; *Blainey*, JEEPL 2009, 51 ff.; *Becker/Tiedemann*, Chemikalienrecht, 26 ff.; *Fischer*, DVBl. 2007, 853 ff.; *van Stratum/Lecloux*, RMCUE 2008, 245 ff.; *Heikkilä*, RDUE 2007, 839 ff.; *Knopp*, UPR 2008, 248 ff.; *Rehbinder*, in: Neues europäisches Chemikalienrecht (REACH), 35 ff.; *Scott*, in: Environmental Protection, 56 ff.; ausführlich *Ingerowski*, REACH-Verordnung, *passim*; *Kuhn*, REACH, 67 ff. S. auch den Überblick, mit zahlreichen weiteren Nachweisen auch zu spezifischen Problemkreisen, bei *Epiney*, Umweltrecht, 8. Kap., Rn. 4 ff.

²⁹⁴ Kritisch hierzu etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 32.

²⁹⁵ Unterschieden werden können in Titel II VO 1907/2006 Bestimmungen über die allgemeine Registrierungspflicht (Art. 5 ff. VO 1907/2006) und Sonderregelungen für bestimmte Stoffgruppen (Art. 15 ff. VO 1907/2006). Art. 20 ff. VO 1907/2006 enthalten gemeinsame Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf das Verfahren zur Registrierung. S. aber auch die Ausnahmen von der Registrierungspflicht bzw. dem Anwendungsbereich der Verordnung in Art. 2 VO 1907/2006.

²⁹⁶ Dies im Gegensatz zu den bis dahin geltenden Regelungen, die zwischen Altstoffen und neuen Stoffen unterschieden, hierzu etwa *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 28 ff.

wobei hier in der Form eines abgestuften Zeitplans besondere Regelungen für die sog. *Phase-in*-Stoffe bestehen.²⁹⁷

Die **Registrierungspflicht** kommt **unabhängig von einem Gefahrenverdacht** zum Zuge und impliziert – da die Unternehmen die Dossiers erstellen müssen – beachtliche Verpflichtungen für die Hersteller und Importeure, die jedoch grundsätzlich aufgrund ihrer „Nähe“ zu den Stoffen gerechtfertigt erscheint.²⁹⁸

Kapitel 2, 3, 5 des Titels II VO 1907/2006 enthalten Sonderbestimmungen für bestimmte Stoffe und auch Ausnahmen von der Registrierungspflicht nach der VO 1907/2006, so z.B. in Bezug auf Pflanzenschutzmittel oder Biozidprodukte.

119. Der Hersteller oder der Importeur hat im Hinblick auf die **Registrierung** ein **Dossier** – das insbesondere Angaben über die Eigenschaften des Stoffes und seine Verwendung sowie den sicheren Umgang mit ihm und damit gewisse toxikologische und ökotoxikologische Prüfdaten enthalten muss – bei der **Chemikalienagentur** einzureichen. Weiter sind von den Unternehmen diejenigen Risiken zu ermitteln, die die geplante Verwendung des betreffenden Stoffes mit sich bringen könnte, und es sind Massnahmen zu benennen, mit denen diesen Risiken begegnet werden kann. Im Einzelnen variieren die Anforderungen an das einzureichende Dossier je nach Konstellation (vgl. die Einzelheiten in Art. 6 ff. VO 1907/2006).²⁹⁹ Sofern die Chemikalienagentur drei Wochen nach dem Antragsdatum keine gegenteilige Mitteilung übermittelt (in dem Sinn, dass das Dossier unvollständig sei, Art. 20 Abs. 2 VO 1907/2006), kann der Hersteller oder der Importeur mit der Produktion bzw. der Einfuhr des Stoffes beginnen (Art. 21 Abs. 1 VO 1907/2006). Im Einzelnen ist das **Registrierungsverfahren** Gegenstand der Art. 20 ff. VO 1907/2006.

Bei der Registrierung erfolgt lediglich eine Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen. Hingegen geht es nicht um die Bewertung des Stoffes oder eine Risikobeurteilung; ebensowenig werden die Qualität der eingereichten Daten und Ausführungen sowie ihre Angemessenheit geprüft. Bei Unvollständigkeit der Unterlagen – auch nach den Nachforderungen – ist die Herstellung oder Einfuhr des Stoffes aber verboten, so dass die Registrierung nach den Vorgaben der Verordnung eine zwingende Voraussetzung des rechtmässigen Inverkehrbringens bzw. der rechtmässigen Herstellung ist.

120. Art. 40 ff. VO 1907/2006 regelt die durch die Chemikalienagentur durchzuführende **Bewertung**, wobei zwischen der **Dossierbewertung** (von Versuchsvorschlägen, des eigentlichen Dossiers sowie weiterer Informationen, Art. 40-42 VO 1907/2006) und der **Stoffbewertung** (Art. 44 VO 1907/2006) zu unterscheiden ist.³⁰⁰

Bei der **Dossierbewertung** geht es in erster Linie einerseits um die Vermeidung unnötiger Tierversuche, andererseits um eine Prüfung der Qualität und Angemessenheit der vorgelegten Daten und Analysen (Art. 40, 41 VO 1907/2006). Die **Stoffbewertung** (Art. 44 VO 1907/2006) hingegen dient der Analyse des von einem bestimmten Stoff ausgehenden Risikos für die Gesundheit und die Umwelt. Das Ergebnis kann das Ergreifen sog. Folgemaassnahmen nach sich ziehen (Art. 48 VO 1907/2006).

121. Bestimmte, als **besonders gefährlich anzusehende Stoffe** – hierzu gehören z.B. krebserregende, erbgutschädigende und fortpflanzungsschädigende Stoffe – sind jedoch

²⁹⁷ Bei diesen handelt es sich letztlich um Altstoffe, vgl. hierzu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 30, 71 ff.; *Siegel*, EurUP 2007, 106 (107).

²⁹⁸ So auch *Krämer*, Droit de l'environnement de l'UE, 267; kritisch jedoch, unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit, *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 68.

²⁹⁹ Hierzu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 51 ff.; ausführlich *Ingerowski*, REACH-Verordnung, 136 ff.

³⁰⁰ Im Einzelnen hierzu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 86 ff.

einem **förmlichen Zulassungsverfahren** unterworfen, so dass diese nur nach der Zulassung, nicht bereits nach der erwähnten dreiwöchigen Frist, in Verkehr gebracht werden dürfen (Art. 55 ff. VO 1907/2006), wobei die Verordnung davon ausgeht, dass die Verwendung und das Inverkehrbringen dieser Stoffe möglichst einzuschränken ist (vgl. die Formulierung in Art. 56 Abs. 1 VO 1907/2006), und grundsätzlich darf ein Stoff nur zugelassen werden, wenn die mit ihm verbundenen Risiken angemessen beherrscht werden.³⁰¹ Es erfolgt dann eine auf einen bestimmten Gebrauch durch einen bestimmten Hersteller/Importeur beschränkte Zulassung. Andernfalls soll die Kommission prüfen, wie hoch das Risiko ist, welchen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen der Stoff hat und ob Ersatzstoffe zur Verfügung stehen, und auf dieser Basis über die Zulassung bzw. Beschränkungen oder ein Verbot entscheiden. Darüber hinaus können bestimmte, besonders gefährliche Stoffe auch **Beschränkungen** unterworfen werden, Art. 67 ff. VO 1907/2006.³⁰²

b) Veröffentlichungsvorschriften im Rahmen von REACH

122. Die Skizzierung der Vorgaben der VO 1907/2006 (REACH-Verordnung) liess erkennen, dass **Hersteller und Importeure** verpflichtet sind, umfassende **Stoffinformationen an die Europäische Chemikalienagentur (ECHA)** zu liefern.

Als Teil der Umsetzung der Aarhus-Konvention wurde jedoch – im Gegensatz zum vorherigen Stand des Chemikalienrechts in der Union – auch die **aktive Information** der Öffentlichkeit mittels im Internet veröffentlichter Informationen vorgesehen.³⁰³

123. Die **allgemeinen EU-Rechtsakte über den Informationszugang** sind auch im Rahmen der VO 1907/2006 anwendbar. So stellt denn auch Art. 118 Abs. 1 VO 1907/2006 klar, dass die VO 1049/2001 auch für den Zugang zu Unterlagen im Besitz der ECHA massgeblich ist. Die VO 1367/2006 wird zwar in Art. 118 Abs. 1 VO 1907/2006 nicht ausdrücklich erwähnt, gilt jedoch als *lex specialis* in Bezug auf Fragen des Zugangs zu Umweltinformationen³⁰⁴ und ist somit ebenfalls als allgemeine Vorschrift relevant.

Bezüglich bei nationalen Behörden eingereichten Informationen gelten die jeweils einschlägigen nationalen Zugangsregeln, wie z.B. in Deutschland das Umweltinformationsgesetz, jedoch unter Beachtung der Vorgaben der VO 1907/2006.³⁰⁵

124. Hieraus folgt, dass auch die die aktive Information betreffenden Vorgaben der VO 1049/2001 und der VO 1367/2006 grundsätzlich im Rahmen von REACH anwendbar sind, wobei die **VO 1907/2006** jedoch bestimmte Vorgaben dieser Rechtsakte **spezifiziert**, dies insbesondere in Bezug auf die Interessenabwägung. Die Verordnung unterscheidet hierbei **verschiedene Arten von Informationen** in Bezug darauf, **ob und in welchem Umfang sie zu veröffentlichen** sind. Eine erste Gruppe von Informationen soll grundsätzlich weder zugänglich gemacht noch veröffentlicht werden, Art. 118 Abs.

³⁰¹ Zum Zulassungsverfahren *Siegel*, EurUP 2007, 106 (113 ff.); *Heselhaus*, URP/DEP 2010, 649 (668 f.).

³⁰² Hierzu *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 113 ff.; *Siegel*, EurUP 2007, 106 (115 f.).

³⁰³ *Schulze-Rickmann*, Zugang zu Informationen, 61 f.

³⁰⁴ *Epiney*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, D III.2.2, Rn. 4. S. auch schon oben Rn. 110.

³⁰⁵ *Kuhn*, REACH, 203.

2 VO 1907/2006 (aa). Andere Informationen sollen ausnahmslos veröffentlicht werden, Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006 (bb), da durch ihre Veröffentlichung ein höheres Niveau an Gesundheits- und Umweltschutz erreicht werden soll (Erw. 1 Präambel VO 1907/2006). Eine dritte Kategorie von Informationen bedarf einer Abwägung und kann daher auf Antrag geschützt werden, Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 (cc). Weiter ist noch auf veröffentlichungsrelevante Aspekte von Berichtspflichten (dd) und der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure (ee) einzugehen.

Die ECHA veröffentlicht auch bestimmte Verfahrensinformationen und getroffene Entscheidungen, jedoch unter Berücksichtigung der im Anschluss im Detail dargestellten Veröffentlichungsverpflichtungen und -einschränkungen der Art. 118, 119 VO 1907/2006. Der Vollständigkeit sei auf diese Veröffentlichungspflicht hingewiesen, die z.B. Berichte zu erfolgten Stoffbewertungen, gestellte Zulassungsanträge oder Zulassungsentscheidungen umfasst (vgl. Art. 54, Art. 64 Abs. 4 und Abs. 9 VO 1907/2006).³⁰⁶

Die VO 1907/2006 erwähnt den Schutz von **Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen** nicht ausdrücklich; dieser stellt jedoch klar die Grundlage für die verschiedenen Kategorien von Informationen bzw. deren Veröffentlichungsbedingungen dar.³⁰⁷ Geschützt ist hier unternehmerisches Wissen, das eine gewisse Qualität erreicht, während Eingriffe in den Schutzbereich des „geistigen Eigentums“ nach den jeweils dafür einschlägigen speziellen gesetzlichen Bedingungen zu handhaben sind.³⁰⁸

Im Unionsrecht wurde der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen bereits durch den EuGH in seiner Rechtsprechung als Grundrecht im Rahmen der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts im Sinne von Art. 6 Abs. 3 EUV anerkannt.³⁰⁹ Darüber hinaus fällt dieser Schutz auch in den Schutzbereich der Eigentums- und Berufsfreiheit als Grundrechte, die mittlerweile auch in Art. 15 und 17 der Grundrechtecharta kodifiziert wurden.³¹⁰

aa) Nicht zu veröffentlichende Informationen (Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006)

125. Für die unter **Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006** aufgeführten Informationen gilt, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, eine **Veröffentlichung gefährde in der Regel den Schutz von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen**. Gemäss Art. 4 Abs. 2 1. Spiegelstrich VO 1049/2001 werden derartige Informationen daher grundsätzlich weder aktiv noch auf Antrag veröffentlicht. Von dieser „Schutzvermutung“ kann jedoch von Seiten der ECHA abgewichen werden, z.B. in Fällen, in denen eine Information bereits öffentlich zugänglich ist; jedoch liegt hierfür die Beweislast bei der ECHA.³¹¹ Darüber hinaus sieht Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006 eine weitere, eng umrissene Ausnahme vom Veröffentlichungsverbot vor, wenn „etwa in Notfallsituationen“ ein „sofortiges Handeln erforderlich“ ist, „um die menschliche Gesundheit, die Sicherheit oder die Umwelt“ zu schützen.

126. Die nach Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006 grundsätzlich nicht zu veröffentlichenden Informationen betreffen im Wesentlichen folgende Bereiche:

³⁰⁶ Für einen Überblick siehe *Ingerowski*, REACH-Verordnung, 412 ff.

³⁰⁷ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 15.

³⁰⁸ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 15, Fn. 12.

³⁰⁹ EuGH, Rs. C-450/06 (Varec), Slg. 2008, I-581, Rn. 48 f.

³¹⁰ Bereits zur Anerkennung beider Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts EuGH, Rs. C-453/03 (ABNA), Slg. 2005, I-10423, Rn. 87.

³¹¹ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 121.

- **Einzelheiten** der **vollständigen Zusammensetzung** eines **Gemischs** (lit. a), wobei allerdings die Übermittlung solcher Informationen durch die VO 1907/2006 grundsätzlich nicht vorgesehen ist;³¹²
- Informationen zur **Verwendung, Funktion oder Anwendungsart** eines Stoffes oder einer Zubereitung (lit. b), wobei hier eine Unterscheidung zu den kurzen allgemeinen Informationen zur Verwendung zu treffen ist, die im Registrierungsdossier zu übermitteln sind;³¹³
- die **genaue Menge**, in der der Stoff oder das Gemisch hergestellt oder in Verkehr gebracht wird (lit. c), wobei ein Registrant im Registrierungsdossier die gesamte jährlich hergestellte, importierte oder für die Produktion eines registrierungspflichtigen Erzeugnisses verwendete Menge in Tonnen angeben muss;³¹⁴
- **Beziehungen** zwischen **Hersteller** bzw. **Importeur** und **Händlern** und **Kunden** bzw. **Anwendern** (lit. d).

Derartige Informationen sind nicht Teil der allgemeinen Registrierungspflicht; sie können jedoch im Rahmen der Registrierung³¹⁵ oder durch Mitteilungen nachgeschalteter Anwender³¹⁶ an die ECHA gelangen. Da es sich hierbei um besonders wettbewerbsrelevante Informationen handelt, die z.B. zum Abwerben von Kunden dienlich sein könnten, stehen derartige Informationen unter dem Schutz des Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006; wiederum kann jedoch in einer Notsituation eine Veröffentlichung erforderlich sein, solange eine Gefahr dadurch abgewehrt werden kann und kein unverhältnismässiger Eingriff in die Rechte Dritter erfolgt.³¹⁷

127. Soweit in dieser Studie im Vordergrund stehende **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe** betroffen sind, könnte die Ausnahmebestimmung des Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006 grundsätzlich greifen; ob und inwieweit dies der Fall ist, kann nur bezugnehmend auf konkrete Dokumente eruiert werden. Jedenfalls ist Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006 aber nicht zwingend einschlägig, wenn es um die Beschaffenheit von Produkten oder / und die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe geht, da diese Bestimmung jeweils Bezug auf „Einzelheiten“ oder die „genaue“ Verwendung, Funktion o.ä. nimmt. Im Übrigen ist zu beachten, dass es lediglich um eine Regelvermutung geht, so dass auch hier eine Interessenabwägung zu erfolgen hat, wenn auch der Argumentationsaufwand für eine Veröffentlichung im Falle der Einschlägigkeit des Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006 sehr hoch sein dürfte.

bb) Zu veröffentlichende Informationen (Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006)

128. **Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006** regelt spezifisch für die Agentur die von Amts wegen über das **Internet kostenlos zugänglich zu machenden Informationen** und damit die aktive Information der Agentur. Die erfassten Informationen betreffen im Wesentlichen Angaben über die (registrierten) Stoffe, die sowohl die Gefahrenklasse als

³¹² Jäger, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 124.

³¹³ Siehe Art. 10 lit. a Zf. iii i.V.m. Anhang VI Zf. 3.5 VO 1907/2006. Auch der Einsatz eines Stoffes als Zwischenprodukt kann Einblicke in ein Herstellungsverfahren liefern und somit geschützt sein, Fluck, StoffR 2004, 59 (61).

³¹⁴ Art. 10 lit. a i.V.m. Anhang VI Zf. 3.1 VO 1907/2006.

³¹⁵ Art. 9 Abs. 2 lit. b VO 1907/2006.

³¹⁶ Art. 38 Abs. 2 Bst. d VO 1907/2006.

³¹⁷ Jäger, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 140-141.

auch sonstige in diesem Zusammenhang sachdienliche Aspekte (wie die Einstufung und Kennzeichnung, die Eigenschaften des Stoffes, die Ergebnisse von Studien oder die Leitlinien für ihre sichere Verwendung) umfassen.

Im Einzelnen umfasst die Auflistung folgende Informationen:

- die Bezeichnung für gefährliche Stoffe im Sinne der Richtlinie 67/548³¹⁸ laut IUPAC-Nomenklatur unbeschadet des Absatzes 2 Buchstaben f und g (lit. a);
- gegebenenfalls die im EINECS aufgeführte Bezeichnung des Stoffes (lit. b);
- die Einstufung und Kennzeichnung des Stoffes (lit. c);
- die physikalisch-chemischen Angaben zu dem Stoff sowie Angaben über Verbleib und Verhalten in der Umwelt (lit. d);
- die Ergebnisse der einzelnen toxikologischen und ökotoxikologischen Studien (lit. e);
- gemäss Anhang I festgestellte DNEL-Werte (Derived No-Effect Level – Grenzwert, unterhalb dessen der Stoff keine Wirkung ausübt) oder PNEC-Werte (Predicted No-Effect Concentration – Abgeschätzte Nicht-Effekt-Konzentration) (lit. f);
- die Leitlinien über die sichere Verwendung, die gemäss Anhang VI Abschnitte 4 und 5 bereitgestellt werden (lit. g);
- falls gemäss Anhang IX oder X erforderlich, Analysemethoden zur Ermittlung eines in die Umwelt freigesetzten gefährlichen Stoffes sowie zur Bestimmung der unmittelbaren Exposition des Menschen (lit. h).

Zu den einzelnen Informationen ist Folgendes näher auszuführen:

- Die IUPAC-Nomenklatur basiert auf der Richtlinie 67/548, die in Art. 1 Abs. 2 festlegt, unter welchen Voraussetzungen ein Stoff als gefährlich einzustufen ist bzw. in der Folge aufgrund der VO 1907/2006 sein IUPAC-Name veröffentlicht werden muss. Seit dem 1.12.2010 wird diese Klassifizierung durch die Aufzählung von Gefahrenklassen bzw. -kategorien, wie sie in Art. 58 Abs. 7 VO 1272/2008³¹⁹ (CLP-Verordnung)³²⁰ aufgeführt sind, ersetzt. Teils wird von Seiten der Industrie befürchtet, der IUPAC-Name könne Rückschlüsse auf Verwendung und Funktion von Stoffen zulassen.³²¹ Jedoch ist Art. 119 Abs. 1 lit. a) VO 1907/2006 nur unbeschadet der Regelung des Art. 119 Abs. 2 lit. f), g) VO 1907/2006 anzuwenden, weswegen Nicht-Phase-in-Stoffe und Stoffe, die nur als Zwischenprodukt der wissenschaftlichen sowie produkt- und verfahrensorientierten Forschung und Entwicklung dienen, auf Antrag hin von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen werden können.
- Das *European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances* (EINECS) ist ein Altstoffverzeichnis; eine Mitteilung einer womöglich existierenden Nummer für einen zu registrierenden Stoff ist nicht verpflichtend (Anhang VI Abschnitt 2.1.3. VO 1907/2006). Die EINECS-Nummer wird nur veröffentlicht, wenn sie bei der Registrierung mitgeteilt wurde (Art. 119 Abs. 1 lit. b) VO 1907/2006).
- Die Einstufung und Kennzeichnung eines Stoffes wird entweder durch die Agentur nach Art. 40 Abs. 1 lit. c), d) und f) VO 1272/2008 (CLP-Verordnung) vorgenommen oder als Teil der Registrierung übermittelt, wobei Importeure und Hersteller eine eigene Einstufung und Kennzeichnung für noch nicht registrierte Stoffe vornehmen müssen. Auch unterschiedliche Einstufungen und Kennzeichnungen durch verschiedene Importeure und Hersteller werden veröffentlicht.³²²
- Die physikalisch-chemischen Angaben zu einem Stoff sowie Angaben über Verbleib und Verhalten in der Umwelt beziehen sich auf Informationen über möglicherweise durch einen Stoff verursachte Schäden (Anhang I Abschnitt 2 VO 1907/2006). Einfache und qualifizierte Studienzusammenfassungen³²³ sowie die im Sicherheitsdatenblatt³²⁴ zu machenden Angaben liefern der Agentur die hierfür erforderlichen Informationen. Die einfachen und qualifizierten Studienzusammenfassungen können auf Antrag nach Art. 119 Abs. 2 lit. c) VO 1907/2006 vertraulich be-

³¹⁸ RL 67/548 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe, ABl. 1967 L 196, 1.

³¹⁹ ABl. 2008 L 353, 1.

³²⁰ Classification, Labelling and Packaging.

³²¹ Vgl. Jäger, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 68.

³²² Jäger, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 73.

³²³ Definiert jeweils in Art. 3 Nr. 28 und 29 VO 1907/2006.

³²⁴ Vgl. Anhang II Abschnitt 9 und 12 VO 1907/2006.

handelt werden. Dies soll sicherstellen, dass nicht Wettbewerber, die denselben Stoff registrieren lassen, die für die Studienzusammenfassung relevanten Angaben der öffentlichen Datenbank entnehmen können.³²⁵ Der Verwertungsschutz für solche Studienzusammenfassungen beträgt zwölf Jahre (Art. 25 Abs. 3 VO 1907/2006).

- Kostenlos und frei zugänglich werden im Internet die Ergebnisse der einzelnen toxikologischen und ökotoxikologischen Studien veröffentlicht (Art. 119 Abs. 1 lit. e) VO 1907/2006). Dies umfasst die Testergebnisse und – allerdings stark reduzierte – Begleitinformationen. Gleichermassen wird für die DNEL- („Derived No Effect Level“) und PNEC- („Predicted No Effect Concentration“) Werte vorgegangen (Art. 119 Abs. 1 lit. f) VO 1907/2006). Auch die Leitlinien über die sichere Verwendung sind derart zugänglich zu machen, was z.B. Erste-Hilfe-Massnahmen oder Angaben zu Lagerung, Transport und Brandbekämpfungsmassnahmen umfasst (Art. 119 Abs. 1 lit. g) VO 1907/2006). Analysemethoden zur Ermittlung eines in die Umwelt freigesetzten Stoffes und zur Bestimmung der unmittelbaren Exposition des Menschen werden grundsätzlich veröffentlicht, wenn dies laut Anhang IX oder X erforderlich ist (Art. 119 Abs. 1 lit. h) VO 1907/2006). Diese Informationen müssen jedoch nur auf Verlangen der Agentur übermittelt werden, die Agentur erhält diese Informationen nicht automatisch (Anhänge IX und X VO 1907/2006).

129. Nicht als registriert geltende Informationen werden nicht veröffentlicht, was z.B. Informationen über Stoffe für die produkt- und verfahrensorientierte Forschung und Entwicklung³²⁶ betrifft.³²⁷ Hingegen kann ein Antrag auf Zugang zu den Unterlagen gemäss der VO 1049/2001 gestellt werden.³²⁸

cc) Nach Abwägung zu veröffentlichende Informationen (Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006)

130. Während für die unter Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006 fallenden Informationen eine generelle Abwägung zwischen dem (öffentlichen) Interesse an Transparenz und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bereits grundsätzlich zugunsten des ersteren Interesses stattgefunden hat, sieht **Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006** zwar eine **grundsätzliche (und kostenlose) Veröffentlichung** bestimmter Informationen über das Internet vor; jedoch bleibt es den Beteiligten unbenommen, einen **Antrag auf Schutz** zu stellen und den möglichen Schaden für den Registranten oder andere Beteiligte durch die Veröffentlichung darzulegen; wird diese Darlegung von der Agentur als stichhaltig erachtet,³²⁹ hat eine Veröffentlichung zu unterbleiben. Auch diese Bestimmung impliziert somit eine Interessenabwägung, wobei aber dem öffentlichen Interesse an Transparenz aufgrund des Regel-Ausnahme-Verhältnisses (Grundsatz der Veröffentlichung und Absehen davon lediglich auf Antrag) ein bedeutendes Gewicht beizumessen sein dürfte.

Nach Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 zu veröffentlichende Daten werden gemäss Art. 77 Abs. 2 VO 1907/2006 grundsätzlich direkt über das Internet zugänglich gemacht. Ein eventueller Antrag muss daher unbedingt dem Registrierungsdossier beigelegt werden. Aus welchen Gründen eine solche Beigabe nicht erfolgt ist, ist nicht von Belang für die Agentur; die Internet-Veröffentlichung lässt keine nachträgliche Korrekturmöglichkeit zu.

³²⁵ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 75.

³²⁶ Definition in Art. 3 Nr. 22 VO 1907/2006.

³²⁷ Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006 verweist diesbezüglich auf Art. 77 Abs. 2 lit. e) VO 1907/2006.

³²⁸ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 62.

³²⁹ Für einen Antrag nach Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 muss eine stichhaltige Begründung mitgeliefert werden (Art. 10 lit. a) Zf. xi VO 1907/2006).

Für die Ablehnung eines Antrages ist durch den Verwaltungsrat der ECHA auf der Grundlage von Art. 118 Abs. 3 VO 1907/2006 ein Verfahren zur Überprüfung geschaffen worden.³³⁰ Es handelt sich hierbei um ein eher unkompliziertes Verfahren der Selbstkontrolle, wobei die Möglichkeit eines Überprüfungsantrags einem ablehnenden Erstbescheid beizulegen ist und eine Zwei-Monatsfrist gewährt wird. Die Entscheidung der ECHA wird binnen zwei Monaten mitgeteilt und ist im Falle einer erneuten Ablehnung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung³³¹ zu versehen.³³²

Bei der Prüfung eines Antrags auf vertrauliche Behandlung geht die ECHA in mehreren Schritten vor. Untersucht wird so, ob ein Antrag beigelegt wurde, die als vertraulich einzustufenden Informationen ausreichend bezeichnet wurden und unter Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 gelistet sind, ob die Information nicht bereits allgemein zugänglich oder in Fachkreisen bekannt sind, ob die Begründung in sich schlüssig ist in Bezug auf möglicherweise zu Schaden kommende Geschäftsinteressen, ob das Geheimhaltungsinteresse ausreichend begründet wird (insbesondere in Bezug auf Wettbewerbsnachteile durch die Veröffentlichung der Information) und zuletzt, ob ausreichend dargelegt wird, dass geschäftliche Interessen des Registranten oder von Dritten geschädigt werden könnten.³³³

131. Die von **Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 erfassten Informationen** betreffen weitere Einzelheiten zu den registrierten Stoffen, die über die Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006 genannten Informationen hinausgehen.

Im Einzelnen können folgende Informationen auf Antrag nicht veröffentlicht werden:

- der Reinheitsgrad eines Stoffes bzw. die Identität von Verunreinigungen und Zusätzen, die als gefährlich bekannt sind, falls diese Informationen wesentlich für die Einstufung und Kennzeichnung eines Stoffes sind (lit. a);
- der Mengenbereich, innerhalb dessen ein Stoff registriert wurde (lit. b);
- einfache oder qualifizierte Studienzusammenfassungen zu den physikalisch-chemischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Prüfungen (lit. c);
- zusätzliche Informationen im Sicherheitsdatenblatt, abgesehen von jenen, die immer zugänglich sind (lit. d);
- die Handelsbezeichnung(en) eines Stoffes (lit. e);
- für einen Zeitraum von sechs Jahren die IUPAC-Bezeichnung für Nicht-Phase-In-Stoffe, die gefährlich im Sinne der Gefahrstoffrichtlinie 67/548 sind (lit. f);
- die IUPAC-Bezeichnung für im Sinne der Gefahrstoffrichtlinie 67/548 gefährliche Stoffe, die ausschliesslich als Zwischenprodukt und/oder in der wissenschaftlichen oder produkt- und verfahrensorientierten Forschung und Entwicklung Anwendung finden (lit. g).

Als problematisch wird im Zusammenhang mit Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006 teilweise gewertet, dass für die Registrierung isolierter Zwischenprodukte nach Art. 17, 18 VO 1907/2006 offenbar schlicht die Aufnahme eines Antragsrechts in die Verordnung vergessen wurde.³³⁴

132. Bei **Informationen, die weder in Artikel 119 Abs. 1 noch Abs. 2 VO 1907/2006** aufgeführt sind, soll hingegen möglichst wenig in die Interessen des Registranten eingegriffen werden; eine Veröffentlichung ist so – auf der Grundlage der allgemeinen Befugnis der EU-Behörden zur aktiven Veröffentlichung³³⁵ – nur unter sorgfält-

³³⁰ Beschluss über die Festlegung von Rechtsmittelverfahren gegen eine partielle oder vollständige Ablehnung eines Antrags auf vertrauliche Behandlung gemäss Artikel 118 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, verfügbar unter http://echa.europa.eu/documents/10162/13608/final_mb_17_2008_decision_on_review_of_rejection_of_confidentiality_claims_de.pdf (zuletzt aufgerufen am 9.9.2013).

³³¹ Mögliche Rechtsbehelfe sind eine Klage vor dem EuG oder eine Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten.

³³² Siehe zum Verfahren *Pache/Pieper*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 25, Rn. 61 f. Zur Frage der aufschiebenden Wirkung derartiger Rechtsbehelfe *Kuhn*, REACH, 205, mit Fn. 829.

³³³ Vgl. *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 94.

³³⁴ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 90.

³³⁵ Vgl. Rn. 111 ff.

tiger Abwägung der Schutzinteressen mit entgegenstehenden öffentlichen Interessen möglich.³³⁶

dd) Veröffentlichungsrelevante Aspekte von Berichtspflichten

133. Nach **Art. 117 Abs. 1 VO 1907/2006** legen die **Mitgliedstaaten** der Kommission alle fünf Jahre einen **Bericht** über die Anwendung der Verordnung vor, der sich mit den getroffenen Massnahmen, Kontrollen und Sanktionen befasst. Die Kommission unterbreitet diese Berichte der Agentur und dem Forum der Agentur (Art. 127 VO 1907/2006).³³⁷

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen bzw. zu erinnern,³³⁸ dass (abgesehen von der Berichtspflicht der Mitgliedstaaten) für den Zugang zu Informationen, die die Behörden der Mitgliedstaaten besitzen, in der VO 1907/2006 keine Regelungen enthalten sind. Es gilt hierzu die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4)³³⁹ bzw. deren nationale Umsetzungsakte im jeweiligen Mitgliedstaat.

134. Auch die **ECHA** legt der Kommission alle fünf Jahre einen **Bericht** über die gemeinsame Einreichung von Informationen gemäss Art. 11 VO 1907/2006 vor (Art. 117 Abs. 2 VO 1907/2006). Alle drei Jahre legt sie gemäss Art. 117 Abs. 3 VO 1907/2006 einen Bericht über den Stand der Umsetzung und der Anwendung von Prüfmethoden ohne Tierversuche und über Prüfstrategien vor, mit denen Informationen über die inhärenten Eigenschaften und für die Risikobeurteilung gewonnen werden.

Die ECHA hat darüber hinaus jedes Jahr bis zum 28. Februar einen Bericht über die Fortschritte bei der Bewertung im Vorjahr im Internet zu veröffentlichen (Art. 54 VO 1907/2006).³⁴⁰

135. Während für die vorgenannten Berichte **keine Veröffentlichungspflicht** erwähnt ist, hat die **Kommission** eine Verpflichtung nach **Art. 117 Abs. 4 VO 1907/2006**, alle fünf Jahre einen **Gesamtbericht** über die Erfahrungen mit der Anwendung der VO 1907/2006 und Umfang und Zuteilung der von der Kommission für die Entwicklung und Beurteilung alternativer Prüfmethoden bereitgestellten Mittel zu **veröffentlichen**. Allerdings kommt für die **Berichte der Mitgliedstaaten** die **VO 1049/2001** (ggf., falls es sich um Umweltinformationen handelt, was häufig der Fall sein wird, i.V.m. der **VO 1367/2006**) zum Zuge, so dass der Zugang zu diesen Berichten bzw. zu Teilen derselben nur dann verweigert werden darf, wenn einer der Ausnahmetatbestände greift. Ob dies der Fall ist, kann nur im Einzelfall auf der Grundlage der Berichte beurteilt werden.³⁴¹

³³⁶ *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 82.

³³⁷ Beim Forum handelt es sich gemäss Art. 76 Abs. 1 lit. f) VO 1907/2006 um ein Koordinationsnetz für die Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Durchsetzung der VO 1907/2006 zuständig sind.

³³⁸ S. schon oben Rn. 123. Näher hierzu *Schulze-Rickmann*, Zugang zu Informationen, 74 f.

³³⁹ Zu dieser noch unten Rn. 142 ff.

³⁴⁰ S. auch *Schmolke*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 27, Rn. 140.

³⁴¹ S. in diesem Zusammenhang auch *Jäger*, in: Führ, Praxishandbuch REACH, Kap. 23, Rn. 147, der festhält, es sei noch nicht absehbar, ob die Ausnahmetatbestände greifen können.

ee) Veröffentlichungsrelevante Aspekte der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure

136. Nach Art. 122 VO 1907/2006 haben die **zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten** auch **untereinander zusammenzuarbeiten** und leisten einander die jeweils „notwendige und sachdienliche Unterstützung“. Eine genügende gesetzliche Grundlage für Grundrechtseingriffe, die mit der Weitergabe von Informationen einhergehen könnten, dürfte diese Vorschrift jedoch schon wegen ihrer Unbestimmtheit nicht darstellen.

137. Weiter ist auf die in **Art. 123 VO 1907/2006** geregelte **Informationspflicht der nationalen Behörden** hinzuweisen: Danach informieren die Behörden die Öffentlichkeit über Risiken im Zusammenhang mit Stoffen, wenn es für den Schutz der Gesundheit und der Umwelt erforderlich scheint. In der Praxis könnte dies insbesondere für verbrauchernahe Produkte relevant werden.³⁴²

138. Im Rahmen der **Zusammenarbeit** mit der Regierung oder mit Behörden eines **Drittstaates** oder mit einer **Internationalen Organisation** können gemäss Art. 120 VO 1907/2006 alle im Besitz der ECHA befindlichen Informationen „[u]ngeachtet der Artikel 118 und 119“ jenen gegenüber offengelegt werden, sofern ein Abkommen gemäss VO 304/2003³⁴³ oder auf der Grundlage des Art. 211 AEUV abgeschlossen wurde. Die Voraussetzungen für eine solche Zusammenarbeit sind jedoch, dass ein solches Abkommen die Zusammenarbeit in Bezug auf die Durchführung von Rechtsvorschriften über chemische Stoffe bezweckt, die von der VO 1907/2006 erfasst sind (Art. 120 lit. a) VO 1907/2006), und dass die dritte Partei vertrauliche Informationen wie gegenseitig vereinbart schützt (Art. 120 lit. b) VO 1907/2006).

4. Fazit

139. Damit kann bezugnehmend auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Fragestellung im **Ergebnis** festgehalten werden, dass auch nach der VO 1049/2001 i.V.m. der VO 1367/2006 **keine Pflicht zur aktiven Information der Unionsbehörden in Bezug auf Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen** über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe besteht. Allerdings kann jedenfalls **Art. 4 Abs. 1 VO 1367/2006 als Rechtsgrundlage** für eine solche Veröffentlichung herangezogen werden, so dass die **Behörden grundsätzlich berechtigt sind**, solche Informationen zu veröffentlichen. Hierbei haben sie jedoch die Ausnahmetatbestände zu beachten, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere der Schutz der geschäftlichen Interessen von Bedeutung sein könnte. Daher ist auf dieser Grundlage für die Frage nach der Zulässigkeit der Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu erfolgende Interessenabwägung entscheidend. Insofern ist die **Rechtslage also grundsätzlich parallel wie im schweizerischen Recht** ausgestaltet.

³⁴² *Ingerowski*, REACh-Verordnung, 409.

³⁴³ VO 304/2003 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, ABl. 2003 L 6, 1.

140. Soweit der Anwendungsbereich der **REACH-Verordnung** (VO 1907/2006) betroffen ist bzw. es um bei der Europäischen Chemikalienagentur vorhandene Daten geht, sind darüber hinaus die Vorgaben der VO 1907/2006 zu beachten. Die Verordnung schafft ein dreistufiges System, in dem eine bestimmte Gruppe von Informationen als für den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit wichtig sowie im Sinne des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen grundsätzlich unbedenklich eingeordnet wird und somit diese Informationen im Besitz der ECHA über das Internet veröffentlicht werden (Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006). Eine zweite Gruppe von Informationen könnte Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gefährden und kann daher auf Antrag geschützt werden (Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006). Für eine dritte Gruppe von Informationen gilt eine „Schutzvermutung“, und sie werden nur ausnahmsweise auf Antrag zugänglich gemacht (Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006). In jedem Fall ist aber auch bei diesen Veröffentlichungen eine **Interessenabwägung** vorzunehmen, wobei diese jedoch in unterschiedlichem Ausmass bereits durch den Unionsgesetzgeber (etwas) „vorgespurt“ wurde.

Im Übrigen bestehen verschiedene **Berichtspflichten** zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Jedoch ist nur die Kommission verpflichtet, alle fünf Jahre einen Gesamtbericht zur Anwendung der VO 1907/2006 zu veröffentlichen, während die Berichte der Mitgliedstaaten allenfalls über die VO 1049/2001 eingesehen werden können. Wurde ein entsprechendes Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, können auch Informationen ungeachtet der zuvor erörterten Veröffentlichungsregeln an Behörden von Drittstaaten oder an internationale Organisationen übermittelt werden. Spezifische Vorgaben in Bezug auf die hier interessierende Fragestellung ergeben sich hieraus jedoch nicht.

III. Informationsrecht auf mitgliedstaatlicher Ebene

141. Das Unionsrecht enthält in mehreren Rechtsakten Informationspflichten der Mitgliedsstaaten mit Bezug zur Umwelt. Im Zentrum steht dabei die RL 2003/4, Umweltinformationsrichtlinie (1.); daneben ist auf die diesbezüglichen Regelungen in der RL 2012/18 (Seveso-Richtlinie) hinzuweisen (2.), bevor ein kurzes Fazit gezogen wird (3.).

1. Zur RL 2003/4 (Umweltinformationsrichtlinie)

142. Die RL 2003/4³⁴⁴ regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und beinhaltet **passive und aktive Informationspflichten** (s. insoweit auch Art. 1 RL 2003/4). Die Richtlinie folgt – in Anlehnung an die Aarhus-Konvention³⁴⁵ – einem weiten Verständnis von Umweltinformation³⁴⁶ und einem Grundsatz des weiten Zugangs zu Umweltinformationen.

³⁴⁴ RL 2003/4 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. 2003 L 41, 26.

³⁴⁵ S.o. Rn. 7 ff., 11.

³⁴⁶ Vgl. die Begriffsdefinition in Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4. Hierzu, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn.44 f.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 9, Rn. 17 ff., jeweils m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung.

Die RL 2003/4 ersetzte die RL 90/313³⁴⁷, was sich in erster Linie³⁴⁸ im Vorfeld der geplanten Ratifikation der Aarhus-Konvention³⁴⁹ als notwendig erwies.³⁵⁰ Die RL 90/313 genügte nämlich in verschiedener Hinsicht nicht den Anforderungen der Aarhus-Konvention,³⁵¹ so dass sich insofern eine Neufassung als notwendig erwies. Diese ist vom Bestreben gekennzeichnet ist, den Zugang zu Umweltinformationen insgesamt im Vergleich zur RL 90/313 zu erweitern bzw. jedenfalls zu präzisieren, dies auch und gerade um den Anforderungen der Aarhus-Konvention Rechnung zu tragen.³⁵²

143. Die in dieser Studie im Vordergrund stehenden **aktiven Informationspflichten** sind ähnlich den aktiven Informationspflichten der Organe und Einrichtungen der EU in Bezug auf Umweltinformationen ausgestaltet³⁵³ und orientieren sich im Übrigen (ebenefalls) sehr stark an den Vorgaben der Aarhus-Konvention.³⁵⁴ Im Einzelnen formuliert die RL 2003/4 folgende aktiven Informationspflichten:

- So haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit die Behörden die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen **Umweltinformationen aufbereiten**, dies im Hinblick auf eine „**aktive und systematische**“ **Verbreitung in der Öffentlichkeit**. Dabei ist insbesondere, soweit verfügbar, auf elektronische Technologien zurückzugreifen, wobei Umweltinformationen „zunehmend“ in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden sollen (Art. 7 Abs. 1 Uabs. 1, 3 RL 2003/4). Die Informationen sind ggf. zu aktualisieren (Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4)
- Darüber hinaus präzisiert **Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4** im Einzelnen, welche **Umweltinformationen** zugänglich zu machen und zu **verbreiten** sind. Es handelt sich hier – in Anlehnung an die Aarhus-Konvention und vor diesem Hintergrund auch ähnlich wie in der VO 1367/2006³⁵⁵ – um Dokumente im Zusammenhang mit der legislativen Tätigkeit der mitgliedstaatlichen Behörden und Institutionen, Politiken, Pläne und Programme mit Umweltbezug, Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung der Rechtstexte und Politiken, Pläne und Programme, Umweltzustandsberichte³⁵⁶, Daten oder Zusammenfassungen aus umweltbezogenen Überwachungstätigkeiten, Genehmigungen mit erheblichen Umweltauswirkungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie Risikobewertungen.
- Eine **besondere Informationspflicht** besteht in der Pflicht, alle Informationen im Falle einer unmittelbaren Bedrohung für die menschliche Gesundheit oder

³⁴⁷ RL 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158, 56.

³⁴⁸ Daneben sollte den bis dahin bei der Anwendung der RL 90/313 festgestellten Schwierigkeiten und neuen technologischen Entwicklungen Rechnung getragen werden. Vgl. den Kommissionsvorschlag, KOM (2000) 402 endg.

³⁴⁹ Zu dieser oben Rn. 7 ff.

³⁵⁰ Zu den Hintergründen des Erlasses der RL 2003/4 etwa *Maschke*, elni 2/2000, 17 f. Spezifisch zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf Umweltinformationen *Wilsher*, EPL 2001, 671 (679 ff.); s. auch *Beer/Wesseling*, DVBl. 2006, 133 ff.; *Werres*, DVBl. 2005, 611 ff.

³⁵¹ Wenn sie dieser auch als Vorbild gedient hatte.

³⁵² Vgl. die Aufzählung der einzelnen Punkte der Revision bei *Epiney*, Umweltrecht, 6. Kap., Rn. 39.

³⁵³ Vgl. die Ausführungen zur Verordnung 1367/2006 oben Rn. 109 ff.

³⁵⁴ Vgl. zu diesen oben Rn. 12 ff.

³⁵⁵ Zu dieser oben Rn. 109 ff.

³⁵⁶ Diese Berichte sind in regelmässigen Abständen von nicht mehr als vier Jahren zu erstellen und beziehen sich auf den Umweltzustand in dem jeweiligen Staat. Ggf. können auch regionale oder lokale Umweltzustandsberichte veröffentlicht werden. Die Berichte müssen Informationen über die Umweltqualität sowie über Umweltbelastungen enthalten. Vgl. Art. 7 Abs. 3 RL 2003/4.

Umwelt an die eventuell betroffene Öffentlichkeit zu verbreiten, so dass es dieser ermöglicht wird oder werden könnte, drohende Schäden abzuwenden oder zu beschränken (Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4).

144. In Bezug auf die **Ausnahmetatbestände** können bei der aktiven Umweltinformationen dieselben Ausnahmegründe wie beim passiven Informationsrecht zum Zuge kommen (Art. 7 Abs. 5 i.V.m. Art. 4 Abs. 1, 2 RL 2003/4), so dass auch die RL 2003/4 insoweit von einer **Parallelität der Ausnahmetatbestände** ausgeht. In materieller Hinsicht lehnen sich die Ausnahmetatbestände an die Aarhus-Konvention an.

145. Art. 4 RL 2003/4 sieht zwei Kategorien von **abschliessend aufgeführten Ausnahmetatbeständen**³⁵⁷ vor, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung vorsehen können: Nach Art. 4 Abs. 1 RL 2003/4 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe das Gesuch abgelehnt wird. Bei der zweiten Kategorie von Ausnahmegründen (Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4) können die Zugangsgesuche nur dann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe der Informationen „negative Auswirkungen“ auf die Ausnahmegründe bzw. die durch diese geschützten Interessen entfaltet.

146. Jedenfalls sind die Ausnahmegründe allesamt „eng auszulegen“,³⁵⁸ und in jedem **Einzelfall** ist das **öffentliche Interesse** an der Bekanntgabe zu berücksichtigen und gegen das **Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe** abzuwiegen (Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 2003/4),³⁵⁹ wobei der nationale Gesetzgeber aber allgemein anwendbare Kriterien formulieren darf, die diese Abwägung erleichtern können, sofern damit nicht eine Einzelfallprüfung verunmöglicht wird.³⁶⁰ Weiter sind die Ausnahmebestimmungen aufgrund der völkerrechtskonformen Auslegung des Unionsrechts im Einklang und unter Berücksichtigung der Aarhus-Konvention auszulegen.³⁶¹ Soweit möglich, ist der **Zugang teilweise** zu gewähren (Art. 3 Abs. 4 RL 2003/4), was letztlich einen Ausfluss der Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes darstellt. Auch ganz allgemein ist bei der Anwendung der Ausnahmetatbestände zu beachten, dass der Informationszugang nur insoweit eingeschränkt werden darf, als dies zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig (d.h. geeignet und erforderlich) ist, um die entsprechenden Interessen zu schützen.

³⁵⁷ Die Mitgliedstaaten können also keine zusätzlichen Gründe einführen. Daher stand die französische Regelung, wonach der Zugang u.a. dann verweigert werden kann, wenn „die gesetzlich geschützten Geheimnisse“ betroffen sind, nicht mit den Vorgaben der RL 90/313 im Einklang. Vgl. EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Rn. 55 ff.

³⁵⁸ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau), Urt. v. 14.2.2012, wo der Gerichtshof auf die Aarhus-Konvention verweist, der eine Grundsatzentscheidung für den Zugang zu bei Behörden befindlichen Umweltinformationen zu entnehmen sei.

³⁵⁹ S. in diesem Zusammenhang EuGH, Rs. C-71/10 (Office of Communications), Urt. v. 28.7.2011, wonach bei der Entscheidung über einen Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen die durch Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4 vorgesehene Abwägung des Zugangsinteresses bzw. des entsprechenden öffentlichen Interesses auf der einen Seite und des durch einen oder mehrere Ausnahmegründe geschützten Geheimhaltungsinteresses auf der anderen Seite die letzteren kumuliert dem Zugangsinteresse gegenüber gestellt werden können und die notwendige Interessenabwägung nicht zwingend für jeden einzelnen Grund vorgenommen werden muss.

³⁶⁰ EuGH, Rs. C-266/09 (Stichting Natuur en Milieu), Urt. v. 16.12.2010.

³⁶¹ So auch *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 370, unter Verweise auf EuGH, Rs. C-240/09 (Lesoochranarske), Urt. v. 8.3.2011. In diese Richtung wohl auch EuGH, Rs. C-204/09 (Flachglas Torgau), Urt. v. 14.2.2012.

Beziehen sich die verlangten Umweltinformationen auf **Emissionen** in die Umwelt, können bestimmte Ausschlussgründe³⁶² von vornherein nicht greifen. Diese im Vergleich zur RL 90/313 neue Regelung (die sich auch in der Aarhus-Konvention findet, dort jedoch nur auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bezogen ist, so dass die RL 2003/4 hier in Bezug auf die Transparenz weiter geht als die Aarhus-Konvention) soll offenbar ein Verschieben gewisser Ausschlussgründe – insbesondere der Vertraulichkeit der Behördenberatungen, des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses und des Schutzes der Interessen Dritter – verhindern, wenn es in der Sache um die „Geheimhaltung“ sensibler Emissionsaktivitäten geht.³⁶³

147. In unserem Zusammenhang ist insbesondere das **Geschäfts- und Betriebsgeheimnis** von Bedeutung. Dieses kann dann greifen, wenn es durch nationales oder EU-Recht geschützt ist, um berechnigte wirtschaftliche Interessen³⁶⁴ zu schützen. Die RL 2003/4 präzisiert selbst nicht, was genau unter einem Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis zu verstehen ist. Es wäre allerdings durchaus denkbar gewesen, zumindest durch eine sog. „Negativliste“³⁶⁵ diese Begriffe näher zu präzisieren.³⁶⁶ Dies deutet darauf hin, dass man angesichts des Fehlens einer unionsrechtlichen Konzeption in diesem Bereich den Mitgliedstaaten hier einen gewissen Gestaltungsspielraum einräumen wollte.³⁶⁷ Gleichwohl darf nach der skizzierten Systematik der RL 2003/4 und vor dem Hintergrund ihres Sinns und Zwecks der Informationsanspruch des Einzelnen durch die nationale Umsetzung nicht ausgehöhlt werden, was sich auch aus der Aarhus-Konvention ergibt.³⁶⁸ Auch ist an den durch die RL 2003/4 selbst vorgegebenen Grundsatz der engen Auslegung der Ausnahmebestimmungen zu erinnern. Daher hat die Umsetzung dieser Bestimmung durch die Mitgliedstaaten bestimmten Mindestanforderungen zu genügen, die sich aus der dem Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in der Regel beigemessenen Bedeutung und dem Sinn des Schutzes dieser Belange ergeben. Von Bedeutung ist insbesondere, dass es sich tatsächlich um Informationen handeln

³⁶² Es handelt sich um Art. 2 Abs. 2 lit. a), d), f), g) und h) RL 2003/4: Vertraulichkeit der Behördenberatungen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, Vertraulichkeit personenbezogener Daten, Schutz von Dritten, die die Information freiwillig zur Verfügung gestellt haben, und Schutz der Umweltbereiche, auf die sich die Informationen beziehen.

³⁶³ S. aber auch *Butt*, NVwZ 2003, 1071 (1074), der in diesem Zusammenhang darauf hinweist, dass diese „pauschale Bestimmung“ insofern bedenklich sei, als Informationen über Emissionen insbesondere Rückschlüsse auf Produktionsmethoden zulassen können, so dass hier ein mögliches „Einfallstor für Wirtschaftsspionage“ bestehe. Für eine eher weite Auslegung des Begriffs der Emissionen in die Umwelt, der in der Richtlinie nicht definiert ist, *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 371, 374. S. in Bezug auf die Aarhus-Konvention auch schon oben Rn. 32.

³⁶⁴ Einschliesslich des öffentlichen Interesses an der Wahrung der Geheimhaltung statistischer Daten und des Steuergeheimnisses. Dies stellt mit Blick auf die Aarhus-Konvention keine Ausweitung der Ablehnungsgründe dar. Das Statistikgeheimnis selbst ist ein Unterfall drei verschiedener Ablehnungsgründe der Aarhus-Konvention. Das Statistikgeheimnis bezieht sich zunächst nur auf die einer Statistik zugrunde liegenden Daten. Diese Daten können selbst Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse darstellen, personenbezogen sein oder freiwillig weitergegeben worden sein. Damit wäre das Statistikgeheimnis im Einzelfall entweder unter Art. 4 Abs. 4 lit. d), f) oder g) AK zu subsumieren. Das Statistikgeheimnis stellt somit keinen eigenen neuen Ausnahmetatbestand dar. Gleiches gilt auch für das Steuergeheimnis, welches in der Regel Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten schützt.

³⁶⁵ Die diejenigen Tatsachen umschreibt, die jedenfalls keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen.

³⁶⁶ S. etwa *Engel*, NVwZ 1992, 111 (112); *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 9, Rn. 47.

³⁶⁷ I. Erg. ähnlich in Bezug auf die RL 90/313 *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 (412); *Schröder*, ZHR 1991, 471 (475 ff.); *Gurlit*, ZRP 1989, 253 (256).

³⁶⁸ S. insoweit denn auch schon oben Rn. 32 zum Verständnis des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.

muss, die im Zusammenhang mit der betrieblichen oder geschäftlichen Aktivität stehen, dass sie nicht sowieso offenkundig sind, und dass ein gewisses (wirtschaftliches) Geheimhaltungsinteresse³⁶⁹ besteht.³⁷⁰

Jedenfalls nicht erfasst sein dürften aber auch nach der RL 2003/4 Informationen, die sowieso bereits allgemein zugänglich oder erfassbar sind. Daher dürfte die Zusammensetzung von Produkten, die von jedermann festgestellt werden kann, sowie die Erkenntnisse über ihre Gefährlichkeit nicht zu den Betriebsgeheimnissen gehören.³⁷¹

2. Zur RL 2012/18 (Seveso-Richtlinie)

148. Die **RL 2012/18 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen**³⁷² – die sog. Seveso-Richtlinie – löst die RL 96/82³⁷³ – die ihrerseits die RL 82/501³⁷⁴, welche im Anschluss an die Dioxin-Katastrophe in Seveso 1976 erlassen wurde, ersetzte (Art. 23 Abs. 1 RL 96/82) – ab und ist bis 2015 umzusetzen. Die Neufassung knüpft in weiten Teilen an die RL 96/82³⁷⁵ an, jedoch wurde in einigen Punkten das Schutzniveau erhöht, insbesondere in Bezug auf die Verhütung schwerer Unfälle; auch wurde das Regelwerk an inzwischen eingetretene Modifikationen im Chemikalienrecht angepasst, und eine Reihe weiterer Bestimmungen wurde präzisiert und aktualisiert (Erw. 3 RL 2012/18).

149. Das Ziel der RL 2012/18 besteht darin, schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen zu verhindern oder zumindest die Unfallfolgen für Mensch und Umwelt zu begrenzen, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten (Art. 1 RL 2012/18). Der **Anwendungsbereich** der Richtlinie erstreckt sich auf **alle Betriebe** (vgl. die Legaldefinition in Art. 3 Nr. 1 RL 2012/18), in denen bestimmte gefährliche Stoffe (vgl. hierzu Anhang I RL 2012/18) in einer bestimmten Menge vorhanden sind (Art. 2 Abs. 1 RL 96/82),³⁷⁶ wobei

³⁶⁹ Dieses dürfte aber aufgrund der offenen Fassung dieses Ausnahmetatbestandes nur dann zu verneinen sein, wenn tatsächlich kein erkennbares Interesse an der Geheimhaltung ersichtlich ist.

³⁷⁰ Vgl. zu den einzelnen Merkmalen des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses *Schendel*, EUDUR I, § 39, Rn. 69 ff.; *Tege*, Offene Umweltakten versus Geschäftsgeheimnisse, insbes. 40 ff.; *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (140). S. auch *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 9, Rn. 48, der unter Hinweis auf zahlreiche Quellen hervorhebt, dass sich der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch drei Merkmale auszeichne: (1) Tatsachen im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, (2) nur begrenzte Bekanntheit und (3) Geheimhaltungswille bzw. -interesse.

³⁷¹ S. schon oben Rn. 32, 84 ff.

³⁷² ABl. 2012 L 197, 1.

³⁷³ RL 96/82 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997 L 10, 13.

³⁷⁴ ABl. 1982 L 289, 35. Zu dieser *Sellner*, EUDUR II/1, § 49, Rn. 79 ff.

³⁷⁵ Zu dieser etwa *Mitchison/Kirchsteiger*, elni 1998, 28 ff.; *Köck*, in: GfU, Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung, 27 (43 ff.); *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 19, Rn. 257 ff.; *Köck*, NVwZ 2012, 1353 (1355 ff.).

³⁷⁶ S. aber auch die Ausnahmen in Art. 2 Abs. 2 RL 2012/18 (wonach z.B. Atomkraftwerke und Abfalldeponien vom Anwendungsbereich der RL 2012/18 ausgenommen sind). Durch den Bezug auf das Vorhandensein gefährlicher Stoffe wurde (bereits durch die RL 96/82) der „Be-

die Betriebe neu je nach der vorhandenen Menge in solche der unteren und solche der oberen Klasse eingeteilt werden (Art. 3 Nr. 1-3 RL 2012/18); für letztere gelten teilweise weitergehende Verpflichtungen.

150. In Bezug auf die materiellen Pflichten ist in unserem Zusammenhang insbesondere von Bedeutung, dass den Betreibern umfassende **Informationsverpflichtungen** aufzuerlegen sind, Art. 7-10 RL 2012/18, wobei insbesondere der ausführliche sog. Sicherheitsbericht für Betriebe der oberen Klasse (Art. 10 RL 2012/18) hervorzuheben ist. Nach Art. 14 RL 2012/18 ist eine Reihe von Informationen öffentlich zugänglich zu machen, wobei der genaue Inhalt dieser Information im Einzelnen umschrieben wird. Art. 17 lit. e) RL 2012/18 enthält Informationspflichten im Falle eines eingetretenen Unfalls und entspricht somit nach seinem Wesen und Zweck den Informationspflichten bei unmittelbaren Gefahren gemäss Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4. Art. 22 RL 2012/18 verweist in Bezug auf die **Ausnahmetatbestände** auf die **RL 2003/4**.

3. Fazit

151. Damit kann bezugnehmend auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Fragestellung im **Ergebnis** festgehalten werden, dass die Vorgaben für die Mitgliedstaaten in Bezug auf Informationsrechte weitgehend parallel zu denjenigen für die EU-Organe ausgestaltet sind. Insbesondere besteht auch nach der RL 2003/4 **keine Pflicht zur aktiven Information der mitgliedstaatlichen Behörden in Bezug auf Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen** über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe.

152. Allerdings bleibt es den **Mitgliedstaaten** unbenommen, eine solche Pflicht vorzusehen: Die **RL 2003/4** formuliert lediglich **Mindestvorschriften**, wie sich allgemein bereits aus Art. 193 AEUV³⁷⁷ ergibt und in Bezug auf die aktive Umweltinformation auch spezifisch in Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4 betont wird, der davon spricht, dass die zugänglich gemachten Informationen „zumindest“ bestimmte Aspekte umfassen sollen. Die Frage, ob und inwieweit somit in den Mitgliedstaaten eine solche Pflicht oder / und ein solches Recht besteht, ist daher auf der Grundlage des **nationalen Rechts** zu beantworten.

³⁷⁷ triebbezug“ der RL 82/501 aufgegeben, womit eine beträchtliche Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie einhergeht, vgl. *Sellner*, EUDUR II/1, § 49, Rn. 88. Zu dieser Bestimmung, m.w.N., *Epiney*, Umweltrecht, 5. Kap. Rn. 118 ff.

E. Zur Rechtslage in ausgewählten Staaten

153. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Frage, ob eine Pflicht oder ein Recht (der Behörden) auf Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe besteht, sowohl auf der Grundlage der Aarhus-Konvention als auch auf der Grundlage des EU-Rechts nach **nationalem Recht** zu beurteilen ist. Denn weder der Aarhus-Konvention noch dem EU-Recht können hier entsprechende Pflichten entnommen werden, da die Vorgaben bezüglich der aktiven Information eher allgemein formuliert sind und keine entsprechende Pflicht der Vertrags- bzw. Mitgliedstaaten vorsehen. Gleichzeitig räumen sie ihnen aber weitgehende Gestaltungsspielräume auf diesem Gebiet ein; insbesondere kennt weder die Aarhus-Konvention noch das EU-Recht eine Pflicht, im Falle der Betroffenheit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von einer Veröffentlichung abzusehen.

Diese Aussage ist jedoch insofern zu präzisieren, als die EU-Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht auch die EU-Grundrechte zu beachten haben (Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta). Es ist allerdings zweifelhaft, ob es im Falle der aktiven Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Studien, die gerade nicht durch das EU-Recht vorgegeben wird, um die Durchführung von EU-Recht geht.³⁷⁸

154. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden die Rechtslage in **ausgewählten Staaten** in Bezug auf die **Reichweite der aktiven Informationspflicht und des aktiven Informationsrechts** umrissen werden, dies mit dem Ziel zu eruieren, wie die Rechtslage in der Schweiz in den internationalen Kontext eingeordnet werden kann. Berücksichtigt werden einerseits drei grosse EU-Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Rechtstraditionen (Deutschland, Frankreich und Grossbritannien), andererseits die USA.

Im Gegensatz zur Erörterung der Rechtslage in der Schweiz wird allerdings die Frage nach der Zulässigkeit oder gar der Pflicht zur Weitergabe bestimmter Informationen an (andere bzw. ausländische) Behörden ausgespart, da dies aufgrund der Komplexität der hier in den verschiedenen Staaten einschlägigen Regelungen den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengte.

I. Deutschland

155. Das Recht auf Informationszugang wird in Deutschland durch mehrere Gesetze geregelt. Diese bestehen zum einen auf Bundesebene mit dem **Informationsfreiheitsgesetz** (IFG) und dem **Umweltinformationsgesetz** (UIG).³⁷⁹ Daneben gelten für die

³⁷⁸ Vgl. zum Problemkreis, auf den hier nicht weiter eingegangen werden soll, *Huber*, EuR 2008, 190 ff.; *Nusser*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte, *passim*; *Scheuing*, EuR 2005, 162 ff. S. auch die Überblicke in den verschiedenen Kommentaren zu Art. 51 Grundrechtecharta. Aus der Rechtsprechung aus jüngerer Zeit etwa EuGH, Rs. C-339/10 (Krasimir A. Estov), Urt. v. 12.11.2010; s. auch EuGH, Rs. C-457/09 (Chartry), Urt. v. 1.3.2011; EuGH, verb. Rs. C-411/10, C-493/10 (N.S.), Urt. v. 21.12.2011.

³⁷⁹ Neben dem IFG und dem UIG bestehen weitere spezielle Einzelrechte auf Informationszugang, insbesondere soweit die passive Information betroffen ist. Zu nennen sind beispielhaft § 19 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz, wonach Personen auf Antrag die bei einer Behörde gespeicherten personenbezogenen Daten mitzuteilen sind; § 29 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz.

einzelnen Bundesländer jeweils eigene Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze.³⁸⁰ Der Zugang zu Umweltinformationen wird jedoch ausschliesslich durch die jeweiligen Umweltinformationsgesetze geregelt. Aufgrund der föderalistischen Staatsstruktur Deutschlands³⁸¹ existieren somit 17 verschiedene Gesetze, welche den Zugang zu Umweltinformationen regeln. Die einzelnen Gesetze der Bundesländer verweisen dabei entweder dynamisch auf das Bundesgesetz oder haben das Bundesgesetz wortgleich bzw. inhaltsgleich übernommen.³⁸² Im Folgenden soll daher nur auf das Informationsfreiheitsgesetz (1.), das im Hinblick auf die Herstellung des Gesamtzusammenhangs der Informationsrechte gleichwohl (wenn es auch für Umweltinformationen aufgrund der Anwendbarkeit des spezielleren Umweltinformationsgesetzes nicht einschlägig ist) berücksichtigt werden soll, und das Umweltinformationsgesetz (2.) des Bundes eingegangen werden, bevor ein kurzes Fazit gezogen wird (3.).

1. Informationsfreiheitsgesetz

156. Das **Informationsfreiheitsgesetz**³⁸³ regelt den **allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen bei Behörden des Bundes** und sonstigen Organen und Einrichtungen, welche öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 1 Abs. 1 IFG). Dieses Gesetz markiert die Abkehr vom Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit in Deutschland und verankert sowohl **passive** als auch **aktive Informationspflichten**.³⁸⁴

157. Der **Geltungsbereich** des IFG umfasst alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen. Ausgenommen sind lediglich Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs sind oder werden sollen (§ 2 Nr. 1 IFG).

rensgesetz, der Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren ein Recht auf Akteneinsicht gewährt, sowie das Recht auf Akteneinsicht des Strafverteidigers nach § 147 Strafprozessordnung.

³⁸⁰ Es haben nicht alle Bundesländer ein Informationsfreiheitsgesetz. Die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen verzichteten bisher auf den Erlass allgemeiner Regelungen für den Zugang zu Informationen.

³⁸¹ Die Gesetzgebung steht grundsätzlich den Ländern zu, soweit dem Bund nicht Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind, vgl. Art. 70 Abs. 1 G.

³⁸² Eine Verweisung auf das jeweils geltende Bundesrecht sehen die jeweiligen UIG der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen-Anhalt vor. Eine nahezu wortgleiche Übernahme des Bundesrechts findet sich in den Ländern Bayern, Brandenburg, Hessen und Schleswig-Holstein. Die übrigen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen haben zum UIG inhaltsgleiche Gesetze erlassen. Vgl. in diesem Zusammenhang die Gesamtschau der Umweltinformationsgesetze bei *Louis*, NuR 2013, 77 ff.

³⁸³ Verkündet am 5. September 2005 (BGBl. I 2722), in der geänderten Fassung vom 7. August 2013 (BGBl. I 3154) gültig.

³⁸⁴ *Schoch*, NJW 2009, 2987.

a) Passive Information

158. Der auf Antrag erfolgende Zugang zu bei den verpflichteten Behörden vorhandenen Informationen ist ein „**Jedermannsrecht**“, so dass er unabhängig vom Nachweis eines irgendwie gearteten spezifischen Interesses zu gewähren ist (vgl. §§ 1 Abs. 1, 7 Abs. 1, 4 Abs. 1, 9 Abs. 1 IFG).

159. Der Antrag auf Zugang kann abgelehnt werden, wenn einer der im Gesetz aufgeführten **Ausnahmetatbestände** greift. Diese umfassen den Schutz von besonderen öffentlichen Belangen,³⁸⁵ behördlichen Entscheidungsprozessen,³⁸⁶ personenbezogenen Daten³⁸⁷ oder geistigem Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG).

160. Insbesondere die **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** werden im Informationsfreiheitsgesetz recht weitgehend geschützt: Enthalten die begehrten Auskünfte Informationen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, so dürfen sie nur mit Einwilligung des Betroffenen veröffentlicht werden (§ 6 IFG). Ein etwaiges überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe ist dabei irrelevant, da § 6 IFG **keine Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse** vorsieht. Erteilt der betroffene Dritte die Einwilligung, so ist der Zugang zur Information zu gewähren.³⁸⁸ Der **Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses** erfasst nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts³⁸⁹ „alle auf ein Unternehmen bezogene [...] Tatsachen, Umstände und Vorgänge [...], die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“³⁹⁰ Dieses berechnete Interesse an der Nichtverbreitung besteht insbesondere in Fällen mit Wettbewerbsrelevanz von bestimmten Informationen. Erfasst sind alle Informationen, die Rückschlüsse auf die Betriebsführung, Kostenkalkulation, Produktionsverfahren, Marktstrategie usw. zulassen.³⁹¹

161. Allgemein sind **betroffene Dritte** vor der Bekanntgabe von Informationen **anzuhören**. Für die Beteiligungspflicht ist es bereits ausreichend, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die ein schutzwürdiges Interesse an der Nichtveröffentlichung vermuten lassen (§ 8 IFG).

162. Die ganze oder teilweise Ablehnung des Antrags hat **innerhalb eines Monats nach Antragstellung** zu erfolgen. Gegen die Ablehnung des Zugangs zu Informationen ist der **Rechtsweg** eröffnet. Mit der Ablehnung ist ebenfalls darauf hinzuweisen, ob und

³⁸⁵ Solche sind z.B. Bestandsinteressen des Staates sowie seine internationalen Beziehungen oder wirtschaftspolitische Interessen des Staates, vgl. § 3 IFG.

³⁸⁶ Jedoch nur soweit, wie durch die Bekanntgabe die Entscheidungsfindung oder die behördliche Massnahme bzw. deren Zweck vereitelt würde, § 4 Abs. 1 IFG.

³⁸⁷ Soweit das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt und dieser nicht in die Bekanntgabe eingewilligt hat, § 5 IFG.

³⁸⁸ *Fluck*, in *Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht, § 6 IFG, Rn. 5.

³⁸⁹ BVerfGE 115, 205 (230).

³⁹⁰ Zu dieser Definition etwa *Rossi*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 197 (216).

³⁹¹ *Schoch*, NJW 2009, 2987 (2991).

wann der begehrte Informationszugang voraussichtlich zu einem späteren Zeitpunkt ganz oder teilweise möglich ist (§ 9 IFG).

b) Aktive Information

163. Das Informationsfreiheitsgesetz sieht neben den passiven Informationspflichten in § 11 auch aktive Informationspflichten der Behörden vor. Die inhaltliche Tragweite der aktiven Informationspflichten ist jedoch auf bestimmte **prozedurale Informationen** beschränkt. So haben die Behörden etwa allgemein zugängliche Verzeichnisse zu führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Daneben sind die Organisations- und Aktenpläne der Behörden allgemein zugänglich zu machen. Die zu veröffentlichenden Verzeichnisse und Pläne sollen neben möglichen anderen Formen der Veröffentlichung auch in elektronischer Form allgemein zugänglich sein.

2. Umweltinformationsgesetz

164. Das Umweltinformationsgesetz³⁹² setzt den rechtlichen Rahmen für den **freien Zugang zu Umweltinformationen** bei informationspflichtigen Stellen.³⁹³ Auch das Umweltinformationsgesetz sieht passive (a) und aktive (b) Informationspflichten vor (§§ 3 ff., §§ 10 f. UIG), wobei aber auch Ausnahmetatbestände (c) zum Zuge kommen können.

165. Der **Begriff der Umweltinformationen** – und damit der Anwendungsbereich des Gesetzes – ist gesetzlich definiert und beinhaltet den Zustand von Umweltbestandteilen, deren beeinflussende Faktoren sowie Massnahmen und Tätigkeiten, die sich darauf auswirken (§ 2 Abs. 3 UIG). Die gesetzlichen Definition stimmt mit derjenigen der Aarhus-Konvention (Art. 2 Nr. 3 AK)³⁹⁴ und sogar wörtlich mit derjenigen der RL 2003/4 (Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4)³⁹⁵ überein.³⁹⁶

a) Passive Informationspflichten

166. Voraussetzung für den Zugang zu Umweltinformationen ist zunächst ein **Antrag**, den jede Person unabhängig von dem Vorliegen eines irgendwie gearteten Interesses stellen kann (§ 3 Abs. 1 UIG). Weitere Voraussetzung ist, dass die informations-

³⁹² Verkündet am 22. Dezember 2004 (BGBl. I, 3704), in der geänderten Fassung vom 7. August 2013 (BGBl. I, 3154) gültig.

³⁹³ Zu diesen *Reidt/Schiller*, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 1 UIG, Rn. 5.

³⁹⁴ Zu dieser oben Rn. 4 ff.

³⁹⁵ Zur RL 2003/4 oben Rn. 142 ff.

³⁹⁶ Zur Weite des Begriffs, mit zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung, *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (96 f.); zu umstrittenen Aspekten mit Beispielen aus der Rechtsprechung etwa *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (129 ff.).

pflichtige Stelle auch über die beantragten Umweltinformationen verfügt. Eine besondere Form des Antrages ist nicht erforderlich.³⁹⁷

167. Der Begriff der **informationspflichtigen Stelle** ist im Umweltinformationsgesetz weit gefasst. Nach § 2 Abs. 1 UIG sind dies alle Stellen der öffentlichen Verwaltung sowie deren beratende Gremien. Einbezogen sind daneben auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, sofern sie mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragt oder beliehen sind. Ausgenommen von der Informationspflicht sind lediglich Stellen, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung und Rechtsprechung tätig sind.

Der Begriff der informationspflichtigen Stelle entspricht somit dem Begriff von Art. 2 Nr. 2 AK und Art. 2 Nr. 2 RL 2003/4.³⁹⁸

b) Aktive Informationspflichten

168. Das Umweltinformationsgesetz sieht verschiedene Kategorien aktiver Informationspflichten vor:

- Ganz allgemein ist die Öffentlichkeit durch die Behörden **„aktiv und systematisch“ über die Umwelt zu informieren** (§ 10 Abs. 1 S. 1 UIG). Der Umfang dieser Pflicht sowie der inhaltliche Gehalt der Informationen bestimmen sich nach den jeweiligen Aufgaben der Behörden (§ 10 Abs. 1 S. 2 UIG). In diesem Zusammenhang ist der Sinn und Zweck der aktiven Unterrichtung massgeblich, wonach das allgemeine Umweltbewusstsein erhöht werden soll und der allgemeine Umweltschutz verbessert werden soll.³⁹⁹ **§ 10 Abs. 1 UIG** dient somit als **Rechtsgrundlage** für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen, die im Umweltinformationsgesetz nicht weiter ausdrücklich geregelt sind.
- **§ 10 Abs. 2 UIG** führt in Präzisierung der allgemeinen Informationspflicht diejenigen **Umweltinformationen** auf, die **jedenfalls zu veröffentlichen** sind. Darunter fallen zunächst der Wortlaut der völkerrechtlichen Verträge sowie das Unionsrecht und nationales Recht über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 UIG), politische Konzepte, Pläne und Programme mit Umweltbezug (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 UIG) sowie Berichte über deren Umsetzung, dies sofern solche Berichte in elektronischer Form ausgearbeitet wurden oder bereitgehalten werden (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 UIG), was die Regel sein wird. Weiter sind regelmässig, mindestens alle vier Jahre, allgemeine Berichte über den Zustand der Umwelt zu veröffentlichen (§ 11 UIG).⁴⁰⁰ Im Weiteren gehören zu den jedenfalls zu veröffentlichenden Umweltinformationen Angaben über die Über-

³⁹⁷ Nach § 5 Abs. 1 UIG ist die Ablehnung des Antrags oder der Zugang auf eine andere als die beantragte Art der antragstellenden Person mitzuteilen und zu begründen.

³⁹⁸ Zu diesen oben Rn. 4 ff., 142 ff.

³⁹⁹ *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsrecht, § 10 UIG, Rn. 39.

⁴⁰⁰ Der Umweltzustandsbericht hat Informationen über die Umweltqualität und über Umweltbelastungen zu enthalten, die aktuell, exakt und vergleichbar sein müssen. Die genaue Detailreichweite ist jedoch nicht festgelegt, hat aber zur Erreichung des Ziels der Verbesserung des Umweltschutzes und des Umweltbewusstseins beizutragen, vgl. hierzu *Reidt/Schiller*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 11 UIG, Rn. 3 ff.; *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, Informationsrecht, § 11 UIG, Rn. 12.

wachung von Tätigkeiten mit möglichen Umweltauswirkungen, Zulassungsentscheidungen, welche erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, sowie zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen nach den §§ 11, 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 10 Abs. 2 Nr. 4-6 UIG).

- Schliesslich sieht das Umweltinformationsgesetz vor, dass in **Notfällen** alle Informationen, die der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben können, schadensmindernd oder -verhindernd auf unmittelbare Bedrohungen der Gesundheit oder der Umwelt reagieren zu können, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten sind (§ 10 Abs. 5 UIG). Ein Notfall liegt vor, wenn die menschliche Gesundheit oder die Umwelt unmittelbar bedroht sind.

Diese Vorschrift dient der Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 lit. c) AK und Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4.⁴⁰¹ Als unmittelbare Bedrohung der Umwelt ist die kurz bevorstehende oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nachteiliger Auswirkung auf Umweltbestandteile, Lebensräume und Artenvielfalt zu verstehen.⁴⁰² Bei der Verbreitung der Informationen sollen sich die Behörden gegebenenfalls abstimmen, um die Übersichtlichkeit der Informationen für die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Andernfalls könnten mehrfach vorliegende Informationen die Effektivität der Vorschrift im Zuge von Verwirrung mindern und so der Autonomiesicherungsfunktion⁴⁰³ entgegenstehen. Ein subjektives Recht Einzelner oder der Öffentlichkeit auf Informationen im Notfall besteht jedoch nicht. Die Durchsetzung der Pflicht, kann daher nur durch die Aufsichtsbehörden gewährleistet werden. Wird die Information dennoch pflichtwidrig unterlassen, können Schadensersatzansprüche der Betroffenen entstehen.⁴⁰⁴

c) **Ausnahmen von den Informationspflichten**

169. Sowohl die **passiven** als auch die **aktiven Informationspflichten** unterliegen jedoch bestimmten **Ausnahmetatbeständen**. Diese sind für beide Kategorien von Informationspflichten parallel ausgestaltet, da § 10 Abs. 6 UIG (der die aktive Informationspflicht betrifft) auf §§ 8, 9 UIG (die die Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen auflisten) verweist.

170. Die (**abschliessend** zu verstehenden und **eng auszulegenden**⁴⁰⁵) **Ausnahmetatbestände** – deren Betroffenheit erwiesen sein muss, so dass lediglich eine diesbezügliche

⁴⁰¹ Zur Frage, ob unter menschlicher Gesundheit nur das körperliche Wohlbefinden zu verstehen ist, *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, Informationsrecht, § 10 UIG, Rn. 78 (bejahend); *Appold*, in: Hoppe/Beckmann, UVP, § 2, Rn. 25 (letzterer auf das vollkommene körperliche, geistige und soziale Wohlbefinden abstellend).

⁴⁰² *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 10 UIG, Rn. 78 f.

⁴⁰³ *Schrader*, in: Schlacke u.a., Aarhus-Handbuch, 85.

⁴⁰⁴ Vgl. dazu *Guckelberger*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 10 UIG, Rn. 83 f.; *Schrader*, in: Schlacke u.a., Aarhus-Handbuch, 86 f.; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 UIG, Rn. 47 f.

⁴⁰⁵ Hierzu, m.w.N., *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (100).

che Möglichkeit nicht ausreicht⁴⁰⁶ – umfassen den Schutz öffentlicher (§ 8 UIG) und sonstiger Belange (§ 9 UIG):⁴⁰⁷

- Die **öffentlichen Belange** sind zum einen der Bestand des Staates und zum anderen das Recht auf ein faires Verfahren sowie negative Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt selbst (§ 8 Abs. 1 UIG). Daneben sind öffentliche Belange auch berührt, wenn ein Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, er sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle bezieht oder unpräzise gestellt ist und nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird (§ 8 Abs. 2 UIG). Liegt ein öffentlicher Belang vor, so ist **abzuwägen** ob das **öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt**.⁴⁰⁸

Einem Antrag auf Informationszugang oder der Veröffentlichung stehen jedoch die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen sowie nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt nicht entgegen, wenn es sich um Informationen über **Emissionen** handelt (§ 8 Abs. 1 S. 2 UIG). Das Umweltinformationsgesetz trifft somit für diese Fälle eine Vorrangentscheidung zugunsten des Informationszugangs.⁴⁰⁹

- Die **sonstigen Belange** sind Interessen Dritter an der Nichtverbreitung. Diese beziehen sich auf die Bekanntgabe personenbezogener Daten, auf die Bekanntgabe von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen⁴¹⁰ und auf die Verletzung von Rechten am geistigen Eigentum. Allerdings erfolgt die Veröffentlichung gleichwohl bzw. kann gleichwohl erfolgen, falls das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt oder die Betroffenen der Bekanntgabe zugestimmt haben (§ 9 Abs. 1 S. 2 UIG). Damit ist in jedem Fall eine **Interessenabwägung im Einzelfall** vorzunehmen.

Bezieht sich der Zugang zu Umweltinformationen auf **Emissionen**, so kann der Antrag nicht wegen entgegenstehender sonstiger Belange (es sei denn, es gehe um Rechte am geistigen Eigentum) abgelehnt werden (§ 9 Abs. 1 S. 2 UIG), so dass auch hier die Abwägung bereits zugunsten des öffentlichen Interesses vom Gesetz entschieden ist.⁴¹¹ Emissionen sind in diesem Zusammenhang die direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in die Luft, das Wasser oder den Boden.⁴¹² Umfasst sind somit alle Faktoren, die sich auf Umweltbestandteile auswirken können. Diese „Ausnahme von der Ausnahme“ lehnt sich an die Vorgaben der RL 2003/4 an, die ihrerseits über diejenigen der Aarhus-Konvention hinausgeht, die sie nur auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bezieht.⁴¹³

Den Dritten ist in jedem Fall vor der Entscheidung über die Zugänglichmachung oder Veröffentlichung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wobei auf Verlangen der Behörde im Einzelnen darzulegen ist, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

⁴⁰⁶ Hierzu nur *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (133).

⁴⁰⁷ Zu diesen Ausnahmetatbeständen etwa, m.w.N., *Kämmerer*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 123 (134 ff.).

⁴⁰⁸ Überwiegen bedeutet, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe grösser sein muss als das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe, vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 8 UIG, Rn. 47 mit Verweis auf Erw. 16 RL 2003/4.

⁴⁰⁹ S. insoweit auch BVerwG, NVwZ 2010, 189 (192, Rn. 45).

⁴¹⁰ Umfasst sind hier auch Daten, die dem Steuer- oder Statistikgeheimnis unterliegen.

⁴¹¹ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 8 UIG, Rn. 45.

⁴¹² BVerwG, NVwZ 2010, 189 (192, Rn. 43).

⁴¹³ Vgl. schon oben Rn. 146.

Der Ausnahmetatbestand von **Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG entspricht der Definition nach § 6 IFG.⁴¹⁴ Jedoch ist der Schutz dieser Interessen wesentlich eingeschränkter, als es das IFG vorsieht, da immer eine **Abwägung** des Interesses an der Nichtverbreitung mit dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung stattfinden muss.⁴¹⁵

Im Vergleich zur Aarhus-Konvention fällt auf, dass mit dem sonstigen Belang des Steuer- oder Statistikgeheimnisses ein Ablehnungsgrund besteht, den Art. 4 Abs. 2 lit. d) RL 2003/4 vorsieht, der aber nicht als solcher in der Aarhus-Konvention figuriert.⁴¹⁶ Dennoch dürften diese nominellen Erweiterungen der Ausnahmetatbestände dem engen Charakter des Art. 4 Abs. 4 AK entsprechen. Steuerdaten sind begrifflich den Geschäftsgeheimnissen zuzurechnen und durch die gesonderte Nennung nur begrifflich hervorgehoben, so dass kein weiterer Ausnahmetatbestand geschaffen ist. Statistikgeheimnisse beziehen sich nach deutschem Verständnis nur auf amtliche Statistiken,⁴¹⁷ deren zugrundeliegende Daten zu anonymisieren sind. Diese Daten betreffen entweder personenbezogene Daten (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. f) AK), Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. d) AK) oder – in Fällen ohne Auskunftspflicht⁴¹⁸ – das Interesse der Übermittelnden (vgl. Art. 4 Abs. 4 lit. g) AK). Der Schutz des Statistikgeheimnisses lässt sich daher, je nach Bezug der Daten, einem der Ausnahmetatbestände des Art. 4 Abs. 4 der Aarhus-Konvention zuordnen.

3. Fazit

171. Das **Recht auf Informationszugang** ist in Deutschland seit dem Inkrafttreten des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes sehr **weit ausgestaltet**. Grundsätzlich steht jedem auf Bundesebene und in den meisten Ländern der Zugang zu bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu, ein Recht, das nur durch entgegenstehende öffentliche oder private Belange beschränkt wirkt. Der Zugang zu **Umweltinformationen** ist (auf Bundes- und Länderebene) im Verhältnis zu den allgemeinen Regeln einerseits in Bezug auf die aktive Informationspflicht präziser und weiter gefasst, andererseits sind die Ausnahmetatbestände enger ausgestaltet, womit ein weiterer Informationszugang als nach dem Informationsfreiheitsgesetz verbunden ist. Insbesondere sonstige Belange von Dritten haben bei der Veröffentlichung von Umweltinformationen eine weniger grosse Bedeutung. Dies wird insbesondere bei Informationen über Emissionen deutlich, denen (abgesehen vom geistigen Eigentum) keine sonstigen Belange von Dritten entgegenstehen können. Auch ist – soweit es um Umweltinformationen geht – im Falle des Greifens von Ausnahmegründen in jedem Fall eine Abwägung im Einzelfall zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und dem

⁴¹⁴ BVerwG, NVwZ 2010, 189 (192, Rn. 50).

⁴¹⁵ Diesen strukturellen Unterschied zwischen der Rechtslage nach dem Informationsfreiheitsgesetz einerseits und dem Umweltinformationsgesetz andererseits (im Informationsfreiheitsgesetz sind die Ausnahmetatbestände überwiegend absolut formuliert, so dass bei deren Vorliegen zwingend und damit ohne Ermessenserwägungen die Veröffentlichung der Information zu unterbleiben hat, während die Ausnahmetatbestände des Umweltinformationsgesetzes relativ formuliert sind, so dass jedenfalls eine Abwägung zu erfolgen hat) hervorhebend auch *Schoch*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 81 (100 f.); *Rossi*, in: Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, 197 (217 ff.).

⁴¹⁶ Vgl. schon oben Fn. 360.

⁴¹⁷ Vgl. dazu § 16 Bundesstatistikgesetz.

⁴¹⁸ Zur Erhebung einer Bundesstatistik hat die Rechtsgrundlage festzulegen, ob eine Auskunftspflicht bestehen soll, vgl. § 15 Bundesstatistikgesetz.

betroffenen (sonstigen) privaten oder öffentlichen Interesse vorzunehmen ist, dies wohl in Anlehnung an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4.

172. Die Ausgestaltung der aktiven Informationspflichten lehnt sich damit sehr eng an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4 an. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie ist dabei insbesondere festzuhalten, dass für die aktive Verbreitung bestimmter **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe** grundsätzlich **keine Rechtspflicht** besteht, da sie nicht in § 10 Abs. 2 UIG aufgeführt sind. Allerdings stellt **§ 10 Abs. 1 UIG** eine **Rechtsgrundlage** für die Veröffentlichung weiterer Umweltinformationen dar, und diese Vorschrift **verpflichtet** die Behörden auch zu einer **aktiven Umweltinformation**, deren Umfang jedoch im **pflichtgemässen Ermessen** der Behörde steht.

173. Bei der Ausübung dieses Ermessens hat die Behörde einerseits das öffentliche Interesse an Transparenz und Information, andererseits die mögliche Beeinträchtigung entgegenstehender Interessen zu berücksichtigen und **abzuwägen**, wobei dem Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** eine zentrale Rolle zukommt. Damit ist die Rechtslage in Deutschland strukturell und im Ergebnis grundsätzlich mit derjenigen in der **Schweiz vergleichbar**.

II. Frankreich

174. Das Recht auf Zugang zu Akten der Verwaltung ist in Frankreich bereits historisch stark abgesichert. So kann schon seit 1884 jeder Einwohner bzw. Steuerzahler auf Gemeindeebene Einsicht in alle Protokolle (*procès-verbaux*) und Verwaltungsakte (*arrêtés*) nehmen und diese vervielfältigen und veröffentlichen, unabhängig davon, ob es sich um generelle oder individuelle Entscheidungen handelt.⁴¹⁹ Heute sind Informationsrechte einerseits in einem Gesetz aus dem Jahr 1978, das gesetzlich das Recht auf Zugang zu allen Akten der Verwaltung jenseits der kommunalen Verwaltung regelt (**Gesetz von 1978**)⁴²⁰, andererseits – soweit spezifisch Umweltbelange betroffen sind – im *Code de l'environnement* verankert (1.). Die Ausnahmen sind in der Struktur parallel ausgestaltet, wobei der *Code de l'environnement* auf das Gesetz von 1978 verweist (2.). Vor einem kurzen Fazit (4.) ist noch auf den *Code du patrimoine* hinzuweisen (3.), da dieser die Veröffentlichungsmöglichkeit von Dokumenten regelt, die ursprünglich unter einem Ausnahmegrund geschützt wurden und nach Ablauf einer Frist zugänglich zu machen sind.

⁴¹⁹ Vgl. *Martin*, Steuerungskonzept, 46.

⁴²⁰ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Journal officiel 18-07-1978, 2851-2852.

1. Rechtsgrundlagen und Reichweite des Informationsrechts

a) Gesetz von 1978

175. Das Gesetz von 1978 regelt generell den **Zugang zu Dokumenten der Verwaltung**. Der zentrale **Begriff** dieser **Dokumente** der Verwaltung wird im Gesetz weit gefasst: So fallen unter diesen Begriff Dossiers, Berichte, Studien, Zusammenfassungen, Protokolle, Statistiken, Richtlinien, Anweisungen, Rundschreiben, ministerielle Noten und Fragebeantwortungen, Korrespondenz, Prognosen, Entscheidungen und auch Gutachten (Art. 1 Gesetz von 1978).

Soweit es um das **Recht auf Aktenzugang auf Antrag** geht, ist eine Betroffenheit in eigenen Belangen für die Ausübung des Rechtes nicht erforderlich, da darin die Funktion des Bürgers im französischen Verwaltungsrecht als „*gardien vigilant*“ zum Ausdruck kommen soll.⁴²¹

176. Die **aktive Information** ist in Art. 7 Gesetz von 1978 geregelt. Danach haben die Behörden Richtlinien, Anweisungen, Rundschreiben, ministerielle Noten und Fragebeantwortungen, die eine Rechtsauslegung oder eine Beschreibung von Verwaltungsverfahren beinhalten, zu veröffentlichen. Darüber hinaus können (*peuvent*) die Verwaltungsbehörden auch andere Verwaltungsdokumente, die sie verfassen oder erhalten, veröffentlichen. Jedoch dürfen sie, soweit in diesen Dokumenten Einträge enthalten sind, die unter die Ausnahmen des Art. 6 Gesetz von 1978 fallen oder persönliche Daten enthalten, solche Dokumente erst zugänglich machen, nachdem besagte Einträge unleserlich gemacht bzw. die Identifikation von erwähnten Personen unmöglich gemacht wurde (Art. 7 S. 3 Gesetz von 1978).

b) Code de l'environnement

177. Im *Code de l'environnement* findet sich im Teil der allgemeinen Bestimmungen in Art. L 110-1 Abs. II Uabs. 4 der Grundsatz, wonach jede Person das **Recht auf Zugang zu „Umweltinformationen“** hat, die sich im Besitz der Behörden befinden. Umgesetzt wird dies durch den Zugang zu Akten der Verwaltung, wie er bereits im Gesetz von 1978 verankert ist.⁴²² Weiter werden **spezifische Informationsrechte** für bestimmte Bereiche verankert.⁴²³

Um eine möglicherweise restriktive Auslegung des Begriffs von Dokumenten der Verwaltung gemäss dem Gesetz von 1978 im Zusammenhang mit **Umweltinformationen** zu vermeiden, wird im *Code de l'environnement* in Art. L 124-2 eine breite Definition dieses Begriffs verankert.⁴²⁴ Danach sind Umweltinformationen jene, die sich auf den Zustand der Umweltelemente, insbesondere von Luft, Atmosphäre, Wasser, Boden, Erden, Landschaften, Natursehenswürdigkeiten (*sites naturels*), Küstenzonen, Meeresgebieten und biologischer Vielfalt, sowie die Interaktion dieser Elemente beziehen. Darüber hinaus werden Entscheidungen, Aktivitäten und Faktoren, die Auswirkungen auf die vorgenannten Elemente haben können, erfasst, was insbesondere Substanzen, Energie, Lärm, Strahlung, Abfälle, Emissionen, Abwässer und andere Abflüsse einschliesst. Sodann sind der Zustand der menschlichen Gesundheit, der Sicherheit und der Lebensbedingungen von Menschen, Gebäuden und des Kulturerbes einbezogen, soweit diese durch Umweltelemente verändert werden oder werden

⁴²¹ *Martin*, Steuerungskonzept, 47.

⁴²² S. den entsprechenden Verweis in Art. L 124-1 *Code de l'environnement*.

⁴²³ Vgl. hierzu *Van Lang*, Droit de l'environnement, Rn. 290; *Prieur*, Droit de l'environnement, Rn. 125 f.

⁴²⁴ Vgl. *Van Lang*, Droit de l'environnement, Rn. 288.

können, ebenso Entscheidungen, Aktivitäten und Faktoren, die aus diesem Grund Auswirkungen auf diese Elemente entfalten können. Ebenso genannt werden Kosten- und Vorteilsanalysen sowie ökonomische Hypothesen, die im Rahmen der vorgenannten Entscheidungen und Aktivitäten verwendet werden, und schliesslich sind Berichte, die von öffentlichen Behörden oder in deren Auftrag über die Anwendung gesetzlicher und verordnungsrechtlicher Bestimmungen mit Bezug auf die Umwelt erstellt wurden, erfasst (Art. L 124-2 Abs. 1 bis 5 *Code de l'environnement*).

Während die legislative und judikative Gewalt nicht von den Informationspflichten erfasst sind, gelten diese für den Staat, Gebietskörperschaften, öffentliche Einrichtungen und darüber hinaus Personen, die mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen mit Bezug zur Umwelt betraut sind, soweit Informationen die Ausübung dieser Aufgabe betreffen.⁴²⁵

178. Die **aktive Information** wird in relativ allgemeiner Form in Art. L 124-7 und Art. L 124-8 *Code de l'environnement* geregelt, wobei die Einzelheiten in einem Dekret des *Conseil d'Etat* spezifiziert werden. Art. R 124-5 *Code de l'environnement* enthält diese Präzisierungen, wobei eine enge Anlehnung an Art. 7 RL 2003/4⁴²⁶ erfolgt. Über die nach Art. R 124-5 *Code de l'environnement* jedenfalls aktiv zu veröffentlichenden Informationen hinaus können die Behörden aber auf der Grundlage des Art. L 124-7 Abs. II *Code de l'environnement* auch weitere Umweltinformationen veröffentlichen.

2. Ausnahmen von der Veröffentlichung

179. **Art. 6 des Gesetzes von 1978** sieht bestimmte Ausnahmen des Informationszugangs vor, die auch auf die aktive Veröffentlichung von Umweltinformationen durch Verwaltungsbehörden anwendbar sind (Art. L 124-4 Abs. I Nr. 1 *Code de l'environnement*). **Art. L 124-4 *Code de l'environnement*** präzisiert zusätzlich, dass für Umweltinformationen nur ein Teil der Gründe des Art. 6 des Gesetzes von 1978 anwendbar ist.

Art. L 124-4 Abs. I UAbs. 1 *Code de l'environnement* schliesst so den Ausnahmegrund der Währungspolitik und öffentlichen Kreditwürdigkeit (*monnaie et crédit public*) sowie jenen anderer durch Gesetz geschützter Geheimnisse (*autres secrets protégés par la loi*) aus, die beide für andere Informationen zur Verfügung stehen. In Bezug auf den zweiten Ausnahmegrund bestand die Befürchtung, dass anderenfalls das Ermessen des Gesetzgebers im Rahmen des Ausnahmegrundes zu einer inakzeptablen Ausdehnung des Ausnahmegrundes führen könnte.⁴²⁷

180. Somit stehen für **Umweltinformationen** als **Ausnahmegründe** die Geheimhaltung von Beratungen der Regierung und von Verwaltungsbehörden, die nationale Verteidigung, die Aussenpolitik, die Staatssicherheit, der Schutz des Ablaufs von gerichtlichen Verfahren und Vorverfahren und die Verfolgung von Steuer- und Zollrechtsverletzungen zur Verfügung (Art. 6 Abs. I UAbs. 2 Gesetz von 1978). In Art. L 124-4 *Code de l'environnement* sind darüber hinaus der Umweltschutz sowie der Schutz der Interessen natürlicher Personen aufgeführt, die ohne Zwang oder aufgrund einer Entscheidung einer Verwaltungsbehörde oder eines Gerichts ohne Zustimmung zur Veröffentlichung Informationen an eine Behörde geliefert haben (Art. L 124-4 Abs. I UAbs. 2 und 3 *Code de l'environnement*).⁴²⁸

⁴²⁵ Art. L 124-3 *Code de l'environnement*.

⁴²⁶ Hierzu oben Rn. 143.

⁴²⁷ Vgl. *Van Lang*, *Droit de l'environnement*, Rn. 288.

⁴²⁸ Art. L 124-4 Abs. I UAbs. 4 *Code de l'environnement* nennt darüber hinaus den hier nicht relevanten Schutz gewisser statistischer Daten (mit Verweis auf Art. 6 der loi n° 51-711 du 7 juin 1951).

Auch kann ein Antrag auf Informationszugang nach Art. 124-4 Abs. II Uabs. 1-3 *Code de l'environnement* unabhängig vom Vorliegen eines Ausnahmegrundes zurückgewiesen werden, wenn eine Anfrage um Information sich auf noch nicht fertiggestellte Dokumente⁴²⁹ oder auf Informationen, über die die Behörde nicht verfügt, bezieht oder zu generell formuliert ist.

181. In einem zweiten Abschnitt schreibt Art. 6 des Gesetzes von 1978 vor, dass Dokumente bestimmten Inhalts nur an die **betroffene Person** selbst (*à l'intéressé*) übermittelt werden dürfen. Hierbei handelt es sich um Dokumente, die ein Werturteil (*appréciation* bzw. *jugement de valeur*) über eine bekannte oder leicht identifizierbare Person enthalten oder ihr Verhalten aufzeigen, so dass eine Veröffentlichung der Person schädlich sein könnte (Art. 6 Abs. II zweiter und dritter Spiegelstrich Gesetz von 1978).⁴³⁰ Zusätzlich darf eine solche Übermittlung nur an die betroffene Person geschehen, wenn anderenfalls ein Eingriff in das Privatleben, die ärztliche Schweigepflicht oder das **Geschäfts- und Betriebsgeheimnis** (*secret en matière commerciale et industrielle*) drohte (Art. 6 Abs. II erster Spiegelstrich Gesetz von 1978).

Sind unter die Ausnahme fallende Teile eines Dokuments abtrennbar oder ist es möglich, sie unleserlich zu machen, ist das Dokument nach Vornahme der Abtrennung bzw. Unkenntlichmachung zu übermitteln (Art. 6 Abs. III Gesetz von 1978).

Auf der Grundlage des Art. 6 Gesetz von 1978 wurden darüber hinaus weitere Dokumente in einem Ministerbeschluss vom 23.2.1983 (*arrêté ministériel*) von der Veröffentlichung ausgeschlossen. Es handelt sich hierbei um die Teile von Dokumenten, insbesondere bei Inspektions- und Sicherheitsberichten, die sich mit Plänen, Gutachten und Systemen im Bereich der Sicherheit und mit den Umständen der Kontrolle von Werken befassen, die Energie- und Nuklearprodukte, chemische Produkte und Rohstoffe herstellen, transportieren und lagern.⁴³¹

182. Schon auf der Grundlage der Formulierung des Art. L 124-4 *Code de l'environnement* („*l'autorité peut*“) ist davon auszugehen, dass die Entscheidung, eine bestimmte Information nicht zu veröffentlichen, eine **Ermessensentscheidung** ist, so dass in jedem Fall eine Abwägung der involvierten Interessen im Einzelfall zu erfolgen hat.

3. Code du patrimoine

183. Grundsätzlich bleiben Verwaltungsdokumente auch nach ihrem Transfer in Archive frei zugänglich.⁴³² Hierfür sind die Bestimmungen des Gesetzes von 1978 anzuwenden.⁴³³ Für Dokumente, die im Sinne der genannten **Ausnahmeregelungen nicht veröffentlicht** werden dürfen, gilt je nach Ausnahmegrund eine bestimmte **Frist, nach deren Ablauf das Dokument im Archiv zugänglich** gemacht werden kann. Für den Fall des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sieht das Gesetz eine Frist von 25 Jahren vor, die mit dem Datum des neuesten Dokuments in einem Dossier zu laufen beginnt (Art. L 213-2 Abs. I UAbs. 1 lit. a) *Code du patrimoine*).

⁴²⁹ Siehe näher zum Streit um diesen Begriff *Prieur*, *Droit de l'environnement*, Rn. 124.

⁴³⁰ *Martin*, *Steuerungskonzept*, 47, nennt hier das Beispiel von Personalakten.

⁴³¹ *Prieur*, *Droit de l'environnement*, Rn. 124.

⁴³² Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives bzw. Art. L 213-1 *Code du patrimoine*.

⁴³³ Art. L 213-1 *Code du patrimoine* mit dem entsprechenden Verweis.

4. Fazit

184. In Frankreich existiert bereits **seit 1978** ein gesetzlich niedergelegtes **umfassendes Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung**, das auch die den Behörden eingeräumte Möglichkeit vorsieht, **Informationen aktiv zu veröffentlichen**. Die Definition von Verwaltungsdokumenten, die veröffentlicht werden können, ist weit gefasst. Darüber hinaus gelten für Umweltinformationen die Vorgaben des *Code de l'environnement*, der eine weite Definition von Umweltinformationen enthält und die Liste der möglichen Ausnahmen von der Veröffentlichung im Vergleich zum Gesetz von 1978 zusätzlich einschränkt sowie – im Anschluss an die Umsetzung der RL 2003/4 – die aktive Veröffentlichungspflichten präzisiert. Von der Veröffentlichung durch Behörden sind – mit Ausnahme der Übermittlung an die betroffene Person – Dokumente ausgeschlossen, deren Veröffentlichung einen Eingriff in das **Geschäfts- und Betriebsgeheimnis** darstellen würde, wobei davon auszugehen ist, dass hier eine Ermessensentscheidung zu erfolgen hat, in deren Rahmen auch das öffentliche Interesse an Transparenz zu berücksichtigen ist. Nach Ablauf einer 25-jährigen Frist können derartige Dokumente hingegen in Archiven zugänglich gemacht werden.

185. Auch in Frankreich lehnt sich die Ausgestaltung der aktiven Informationspflichten sehr eng an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4 an. Daher besteht auch im französischen Recht grundsätzlich **keine Rechtspflicht** zur aktiven Verbreitung von **Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe**. Allerdings erlaubt auch das französische Recht eine solche Veröffentlichung, stellt doch Art. 124-7 *Code de l'environnement* eine entsprechende **Rechtsgrundlage** zur Verfügung, so dass davon auszugehen ist, dass – soweit nicht die jedenfalls zu veröffentlichenden Umweltinformationen betroffen sind – die aktive Veröffentlichung im **pflichtgemässen Ermessen** der Behörde steht. Damit ist auch die Rechtslage in Frankreich in Bezug auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Fragestellung im Grundsatz mit derjenigen in der **Schweiz** strukturell und im Ergebnis **vergleichbar**,

III. Grossbritannien

186. In Grossbritannien sind im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie mehrere Rechtsakte von Bedeutung: Der *Environmental Protection Act 1990 (EPA)* sieht unter anderem die Einrichtung öffentlicher Register für im Rahmen von Genehmigungsverfahren ergangene Entscheidungen und damit zusammenhängende Informationen vor (1.). Ergänzt werden diese Vorgaben durch die *Environmental Information Regulations 2004 (EIR)*, die der Umsetzung der Richtlinie 2003/4⁴³⁴ dienen und unter anderem die hier einschlägige Frage der aktiven Veröffentlichung von Informationen durch Behörden ohne Antrag einer Person regeln (2.). Der *Freedom of Information Act 2000 (FOIA)* erfasst nicht nur Umweltinformationen, sondern sämtliche Informationen im Besitz der öffentlichen Hand, behandelt jedoch nur den Fall, in dem ein Antrag auf Zu-

⁴³⁴ Zu dieser oben Rn. 142 ff.

gang zu diesen Informationen gestellt wird (3.). Er soll hier nur der Vollständigkeit halber ebenfalls kurz erwähnt werden, bevor ein kurzes Fazit gezogen wird (4.).

1. Environmental Protection Act

187. Die Verwendung **öffentlicher Register zur Information der Öffentlichkeit** geht im Vereinigten Königreich bereits bis auf den *Town and Country Planning Act 1947* zurück. Art. 20 EPA umschreibt die entsprechenden Verpflichtungen für die typischerweise je nach Ort der umweltrelevanten Tätigkeit zuständige Behörde (*enforcing authority*).⁴³⁵

188. Die **aufzubewahrenden und zu veröffentlichenden Dokumente** sind jene, die in Bezug stehen zu (*relating to*) Genehmigungsanträgen, erteilten Genehmigungen, anderen Entscheidungen der Behörde wie Abänderungs- oder Verbotsentscheidungen, Widerrufsentscheidungen von Genehmigungen, Rechtsmitteln, Verurteilungen nach bestimmten Übertretungen, erworbenen oder eingereichten Informationen zur Erfüllung der Bedingungen für eine Genehmigung, durch den Staatssekretär gemachten Vorgaben und anderen Angelegenheiten in Bezug auf die durchgeführten Verfahren oder auf dadurch verursachte Umweltverschmutzung (Art. 20 Abs. 1 Bst. abis i EPA).

189. Die Verpflichtung steht jedoch unter Vorbehalt der **Ausnahmen** der Art. 21 und 22 EPA:

- Wenn nach Auffassung des zuständigen Ministers die Aufnahme einer Information gegen das **Interesse der nationalen Sicherheit** verstossen könnte, kann diese Information aufgrund von Art. 21 Abs. 1 EPA von der Veröffentlichung ausgeschlossen werden. Der Minister kann hierfür Richtlinien aufstellen (Art. 21 Abs. 2 EPA), während die zuständige Behörde ihn über auf dieser Grundlage von der Veröffentlichung ausgeschlossene Informationen zu benachrichtigen hat (Art. 21 Abs. 3 EPA).
- **Informationen bezüglich der Geschäfte eines Individuums oder eines Unternehmens** sollen grundsätzlich **nicht ohne die Zustimmung des Individuums oder Unternehmens** veröffentlicht werden, wenn die Information als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis zu behandeln ist (*commercially confidential*) und nicht auf Grundlage einer speziellen Anordnung des zuständigen Ministers trotz des Geschäftsgeheimnisses zu veröffentlichen ist (Art. 22 Abs. 1 Bst. a und b EPA mit Verweis auf Art. 22 Abs. 7 EPA). Im Rahmen einer solchen Entscheidung, ob das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung jenes des Schutzes der entsprechenden Ausnahme überwiegt, ist eine ähnliche **Abwägungsentscheidung** vorzunehmen wie im sogleich zu erörternden *Freedom of Information Act* bezüglich der nicht-absoluten Ausnahmegründe.⁴³⁶ Die Entscheidung, ob eine Information unter das Geschäftsgeheimnis fällt, obliegt der zuständigen Behörde bzw. als Rechtsmittelinstanz dem Minister (Art. 22 Abs. 1 letzter Teilsatz epa). Als vom Geschäftsgeheimnis erfasst gelten Informationen, wenn ihre Aufnahme in das Register den geschäftlichen Interessen eines Individuums oder ei-

⁴³⁵ Vgl. *Paradassis/Purdue*, in: *Environmental Justice*, 289 (291).

⁴³⁶ *Paradassis/Purdue*, in: *Environmental Justice*, 293.

nem Unternehmen „unverhältnismässigen“ Schaden (*prejudice to an unreasonable degree*) zufügen würde (Art. 22 Rn. 11 EPA).

Sind bestimmte Informationen aufgrund von Art. 22 EPA aus Gründen des Schutzes von **Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen** von der Veröffentlichung im Register ausgeschlossen, ist ein entsprechender Vermerk über die Existenz derartiger Informationen im Register einzutragen (Art. 20 Abs. 5 EPA).⁴³⁷ Der zuständige Minister (*Secretary of State*) ist befugt, Weisungen zu erteilen, um Informationen von der Veröffentlichung im Register auszuschliessen, wenn ihre Veröffentlichung nicht in Art. 20 EPA vorgeschrieben ist oder nach Art. 21 oder 22 EPA ein Ausschluss hätte erfolgen sollen (Art. 20 Abs. 6 EPA).

Register müssen in keiner besonderen Form geführt werden (Art. 20 Abs. 8 EPA), jedoch ist sicherzustellen, dass öffentlicher Zugang gratis zu angemessenen (*reasonable*) Zeiten gewährt wird bzw. für angemessene Kostenbeiträge Kopien gezogen werden können (Art. 20 Abs. 7 lit. a und b EPA).

190. Im Verfahren werden die Rechte von Inhabern von Geschäftsgeheimnissen offenbar recht gut gewahrt.

Beantragt so ein Antragsteller für bestimmte eingereichte Informationen den Ausschluss aus dem öffentlichen Register aus Gründen des Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses (vgl. Art. 22 Abs. 2 EPA), hat die zuständige Behörde binnen 14 Tagen über den Antrag zu entscheiden, ansonsten ist von der Anwendbarkeit des Geschäftsgeheimnisses auszugehen (Art. 22 Abs. 3 EPA). Vermutet eine Behörde, dass erworbene oder eingereichte Informationen möglicherweise unter das Geschäftsgeheimnis fallen könnten, hat sie der entsprechenden Person mitzuteilen, dass die Informationen verpflichtend im Register zu veröffentlichen sind, ausser sie werden aufgrund von Art. 22 EPA ausgeschlossen. Sie muss der Person eine angemessene Gelegenheit zur Stellungnahme bzw. Beantragung der vertraulichen Behandlung sowie zur Begründung des eigenen Vorbringens geben; erst im Anschluss beurteilt die Behörde, ob die Information tatsächlich dem Geschäftsgeheimnis unterfällt (Art. 22 Abs. 4 EPA).

Lehnt die Behörde den Schutz einer Information durch das Geschäftsgeheimnis ab, darf die Information erst 21 Tage nach Mitteilung dieser ablehnenden Entscheidung an die betroffene Person im Register veröffentlicht werden. Der Person steht ein Rechtsmittel vor dem Minister offen; wird ein solches Rechtsmittel ergriffen, wird die betroffene Information erst sieben Tage nach einer endgültigen ablehnenden Entscheidung oder dem Rückzug des Rechtsmittels veröffentlicht (Art. 22 Abs. 5 EPA).

191. Von der Veröffentlichung im Register ausgeschlossene Informationen werden nach Ablauf von vier Jahren ab der Entscheidung über ihren Ausschluss nicht länger als vom Geschäftsgeheimnis geschützt behandelt. Jedoch kann die Person, die die Information eingereicht hat, einen Antrag auf längeren Schutz stellen (Art. 22 Abs. 8 EPA).

2. Environmental Information Regulations

192. Durch die *Environmental Information Regulations 2004 (EIR)*⁴³⁸ werden hauptsächlich die in der **RL 2003/4** durch das Unionsrecht durchgeführten Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention **umgesetzt**.

Hervorzuheben ist hier, dass die *Environmental Informations Regulations 2004* auch Körperschaften unter öffentlicher Kontrolle (*control*) umfassen und somit die Verpflichtungen bezüglich der Veröf-

⁴³⁷ Ein solcher Vermerk ist jedoch nicht bei Ausschluss von Informationen aus Gründen der nationalen Sicherheit nach Artikel 21 EPA erforderlich, vgl. *Paradassis/Purdue*, in: *Access to Environmental Justice*, 289 (293).

⁴³⁸ Vorläuferregelungen sind bzw. waren die *Environmental Information Regulations 1992* und die letztere abändernden *Environmental Information (Amendment) Regulations 1998*.

fentlichung von Umweltinformationen auf Antrag auf private Unternehmen unter staatlicher Aufsicht in umweltrelevanten Bereichen, wie z.B. im Wasser- oder Abfallsektor, ausgedehnt werden.⁴³⁹

193. Art. 4 EIR verpflichtet Behörden, in Bezug auf Umweltinformationen in ihrem Besitz eine fortschreitende (*progressive*) öffentliche Verfügbarmachung besagter Informationen über einfach zugängliche elektronische Mittel anzustreben sowie angemessene Massnahmen (*reasonable steps*) zu ergreifen, um die Information gemäss ihrer Funktion zu strukturieren, dies im Hinblick auf ihre **aktive und systematische Verbreitung an die Öffentlichkeit** (Art. 4 Abs. 1 lit. a) und b) EIR). Die zu verbreitenden Informationen haben mindestens die in Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4 bezeichneten Informationen und Fakten bzw. die Analyse von Fakten, die die Behörde als relevant und wichtig für die Formulierung grösserer umweltpolitischer Vorhaben erachtet, zu umfassen (Art. 4 Abs. 4 lit. a) und b) EIR).

194. Ähnlich wie im Rahmen von Art. 22 EPA enthält **Art. 12 EIR (i.V.m. Art. 4 Abs. 3 EIR)** eine Reihe von **Ausnahmetatbeständen**, bei deren Vorliegen eine Behörde den Informationszugang verweigern kann bzw. die Verpflichtung der Informationsverbreitung nicht greift.⁴⁴⁰ Voraussetzung für die Nichtveröffentlichung einer Information ist, dass ein Ausnahmegrund anwendbar ist und auf Grundlage der Umstände eines Falles das öffentliche Interesse des Ausnahmegrundes jenes einer Veröffentlichung überwiegt (Art. 12 Abs. 1 lit. a) und b) EIR). Dabei ist eine „Veröffentlichungsvermutung“ (*presumption in favour of disclosure*) zugrunde zu legen (Art. 12 Abs. 2 EIR).

Zugleich ist jedoch auf den Schutz persönlicher Daten Rücksicht zu nehmen, insoweit als die in Art. 13 der EIR verankerten Regeln beachtet werden müssen (Art. 12 Abs. 3 EIR mit dem entsprechenden Verweis auf Art. 13 EIR).

Soweit nach Art. 13 EIR nicht nur einen Antragsteller betreffende persönliche Daten in Informationen enthalten sind, dürfen diese Informationen nicht weitergegeben bzw. veröffentlicht werden, sofern dies einen Verstoß gegen die Regeln des *Data Protection Act 1998* darstellen würde.

195. Art. 12 EIR führt zwei Gruppen von Ausnahmegründen auf:

- Die erste Gruppe ist eher auf Fälle des **Informationszugangs auf Antrag** zugeschnitten und umfasst die Verweigerung der Veröffentlichung, wenn sich Informationen nicht im Besitz der Behörde befinden, ein Antrag auf Informationszugang klar unverhältnismässig ist (*manifestly unreasonable*), ein solcher Antrag zu allgemein formuliert ist, das betroffene Material noch nicht fertiggestellt ist oder sich ein Antrag auf interne Kommunikation bezieht (Art. 12 Abs. 4 lit. a)-e) EIR).
- Die zweite Gruppe sieht die Nichtveröffentlichung vor, wenn verschiedene **öffentliche oder private Interessen** negativ **betroffen** wären. Diese öffentlichen Interessen sind die internationalen Beziehungen, Verteidigung, nationale Sicherheit oder öffentliche Sicherheit, die Sicherstellung eines funktionierenden gerichtlichen Verfahrenssystems bzw. der Möglichkeit straf- oder disziplinarrechtlicher Untersuchungen und Verfolgungen, der Schutz geistiger Eigentumsrechte, der Fall von gesetzlich vorgeschriebener Vertraulichkeit von Verfahren öffentlicher Behörden, die gesetzlich vorgeschriebene Vertraulichkeit bezüglich geschäftlicher oder betrieblicher Informationen zum Schutz eines legitimen wirt-

⁴³⁹ *Birkinshaw*, Government Information Quarterly 2010, 312 (316).

⁴⁴⁰ Siehe für einen Überblick *Paradassis/Purdue*, in: Access to Environmental Justice, 289 (296).

schaftlichen Interesses, das Interesse einer Person an der Geheimhaltung, wenn besagte Person unter keiner Verpflichtung war, die Informationen einzureichen, keine sonstigen Normen die Behörde zur Veröffentlichung ermächtigen und die Person der Veröffentlichung nicht zugestimmt hat, oder der Schutz der Umwelt, auf den sich die Informationen beziehen (Art. 12 Abs. 5 lit. a)-g) EIR).

Sollte es sich bei umweltbezogenen Informationen um solche über **Emissionen** handeln, kommt keiner der potentiell einschlägigen Ausnahmegründe zum Zug und eine Veröffentlichung darf nicht verweigert werden (Art. 12 Abs. 9 EIR). Generell ist die Abtrennbarkeit von Informationen zu berücksichtigen, um eine eventuelle partielle Veröffentlichung zu ermöglichen (Art. 12 Abs. 11 EIR).

3. Freedom of Information Act

196. Primär mit dem Recht auf Zugang zu Informationen auf Antrag befasst sich der *Freedom of Information Act (FOIA)*. Dieser Rechtsakt erscheint hier dennoch zumindest kurz erwähnenswert, da er den Informationszugang zu nicht umweltbezogenen Informationen umfassend gegenüber sämtlichen öffentlichen Behörden gewährt.⁴⁴¹

Zugleich sieht jedoch Art. 39 FOIA eine **Ausnahme** von der Anwendbarkeit des FOIA auf **umweltbezogene Informationen** vor. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die günstigeren Regeln für den Zugang zu Umweltinformationen als Verpflichtung aus dem Unionsrecht Vorrang gegenüber dem FOIA als rein nationalem Gesetz genießen.⁴⁴²

197. Auf der Grundlage des FOIA ist der **Zugang zu Informationen jedoch aus zwei Gründen potentiell beschränkter** als die zuvor erörterten Regeln für umweltbezogene Informationen:

- Erstens verfügt der FOIA zwar ebenso über eine Liste von Ausnahmebestimmungen für die Informationsfreigabepflicht. Jedoch gliedern sich diese in zwei Gruppen: „**Absolute**“ **Ausnahmen** untersagen in jedem Fall den Zugang zur Information ohne jegliche Abwägung von Interessen.⁴⁴³ Hierzu gehören z.B. Gerichtsaufzeichnungen, Informationen, die vom Parlamentsgeheimnis geschützt sind (*parliamentary privilege*) oder teilweise die Kommunikation der Königin (Art. 32, 34 und 37 FOIA). Nur „**gewöhnliche**“ **Ausnahmen** werden einer Interessenabwägung (*public interest test*) unterzogen; wenn das Interesse der Geheimhaltung gleich schwer wiegt wie jenes der Veröffentlichung, ist letzterer der Vorzug zu geben.⁴⁴⁴ Typische derartige Ausnahmegründe sind die nationale Sicherheit, Angelegenheiten der Verteidigung, der Wirtschaft, das Interesse der Rechtsdurchsetzung, Gesundheitsschutz oder der Schutz persönlicher Daten (Art. 24, 26, 29, 31, 38 und 40 FOIA).
- Zweitens gibt es im Gegensatz zu den Regeln zu Umweltinformationen im FOIA eine **besondere Eingriffsbefugnis des Ministers**, der so eine Entscheidung der

⁴⁴¹ *Birkinshaw*, Government Information Quarterly 2010, 312 (313), betont so z.B., dass auch beratende Ausschüsse von den Verpflichtungen des FOIA erfasst sind.

⁴⁴² *Paradassis/Purdue*, in: Access to Environmental Justice, 289 (297).

⁴⁴³ Kritisch zu diesen „Kategorie-basierten“ Ausnahmeregelungen, bei denen die Behörde lediglich den Nachweis erbringen muss, dass eine Information in eine Kategorie von Informationen fällt, ohne auf tatsächliche Auswirkungen einer Veröffentlichung einzugehen, *Fenwick/Phillipson*, Public Law, 698.

⁴⁴⁴ *Birkinshaw*, Government Information Quarterly 2010, 312 (314).

Berufungsinstanz, des *Information Commissioner*, eine bestimmte bisher nicht veröffentlichte Information müsse durch die zuständige Behörde freigegeben werden, für nichtig erklären kann (Art. 53 FOIA).

4. Fazit

198. Insgesamt zeigt sich das Recht auf Informationszugang im Vereinigten Königreich als eher **zersplittert**.⁴⁴⁵ Für die Aufnahme von Umweltinformationen in öffentliche Register gilt der EPA, der der Behörde den Ausschluss von der Veröffentlichung von das Geschäftsgeheimnis deutlich schädigenden Informationen in Ermangelung einer Zustimmung der betroffenen Person vorschreibt. Die Verfahrensbestimmungen scheinen hier grosszügig: Unter Umständen ist die betroffene Person sogar auf den entsprechenden Schutz bzw. die Möglichkeit, einen Ausschluss zu beantragen, aufmerksam zu machen. Private Unternehmen unter staatlicher Kontrolle müssen nur auf Antrag Umweltinformationen gemäss der EIR bereitstellen. Die EIR beinhalten die allgemeine Verpflichtung für Behörden, Umweltinformationen fortschreitend zugänglich zu machen, sieht jedoch gewisse Ausnahmen u.a. für den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen vor. Als wichtige Vorschrift ist bei Interessenabwägungen zwischen Veröffentlichung und Geheimhaltung im Zweifelsfall bzw. bei gleicher Gewichtung der widerstreitenden Interessen eine Vermutung zugunsten der Veröffentlichung ausschlaggebend. Für nicht-umweltbezogene Informationen ist der FOIA einschlägig. Unter diesem muss ebenso ein Antrag auf Zugang gestellt werden, dem eine dem System des EPA vergleichbare Interessensabwägung folgt, wobei jedoch keine in vergleichbarer Weise das Geschäftsgeheimnis begünstigende Verfahrensbestimmungen ersichtlich sind.

199. Keine dieser Rechtsakte sieht jedoch eine Rechtspflicht zur aktiven Verbreitung bestimmter **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe** vor. Allerdings erlaubt auch das britische Recht eine solche Veröffentlichung, da Art. 4 EIR allgemein die Veröffentlichung von Umweltinformationen vorsieht und somit eine entsprechende **Rechtsgrundlage** zur Verfügung stellt, so dass davon auszugehen ist, dass – soweit nicht die jedenfalls zu veröffentlichenden Umweltinformationen betroffen sind – die aktive Veröffentlichung im **plichtgemässen Ermessen** der Behörde steht, bei dessen Ausübung auch das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu berücksichtigen ist. Damit ist auch die Rechtslage in Grossbritannien in Bezug auf die in dieser Studie im Vordergrund stehende Fragestellung mit derjenigen in der **Schweiz** strukturell und im Ergebnis grundsätzlich **vergleichbar**.

IV. USA

200. Ungeachtet der Tatsache, dass die USA die Aarhus-Konvention weder unterzeichnet noch ratifiziert haben, existiert ein **rechtlicher Rahmen** für den Informations-

⁴⁴⁵ Allgemein zum eher konkret problemlösungsorientierten und weniger systematisch vorgehenden Ansatz des britischen Rechtssystems *Martin*, Steuerungskonzept, 48 f.

zugang und damit auch die hier relevante Frage der **Veröffentlichung von Gutachten durch Behörden.**

Am Beispiel der USA zeigt sich zugleich auch die mögliche Brisanz der Veröffentlichung von womöglich im Rahmen von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen relevanten Inhalten, wurde hier doch festgestellt, dass etwa 80 % der Anfragen unter dem hier einschlägigen *Freedom of Information Act (FoIA)* bezüglich Informationen von Unternehmen von Wettbewerbern stammten.⁴⁴⁶

201. Im Folgenden soll zunächst zu untersuchen ist zuerst der *Freedom of Information Act (FoIA)* erörtert werden, dies unter besonderer Berücksichtigung der konkreten Anwendung des Gesetzes in der Rechtsprechung (1.), bevor kurz auf den im Bereich der Chemikalienregulierung einschlägigen *Toxic Substances Control Act* eingegangen (2.) und ein kurzes Fazit (3.) gezogen wird.

1. Freedom of Information Act

202. Der *Freedom of Information Act (FoIA)* wurde bereits 1967 erlassen.⁴⁴⁷ Dem Freedom of Information Act unterliegen sämtliche **Verwaltungsbehörden**, nicht jedoch die Justiz und die Legislative.⁴⁴⁸

203. Der *Freedom of Information Act* sieht vor, dass jede Behörde der **Öffentlichkeit** diverse **Informationen zugänglich** zu machen hat:

- Beschreibungen der eigenen Organisation sowie der Stellen, wo Informationen eingeholt werden können (Art. 552 Abs. a UAbs. 1 Bst. A FoIA);
- Angaben über den Verlauf, die Art und die Anforderungen der formellen und informellen verfügbaren Verfahren der jeweiligen Stelle, Verfahrensregeln, materielle anwendbare Regeln und Änderungen der vorher angeführten Regeln (Art. 552 Abs. a UAbs. 1 lit. B bis E FoIA);
- Endurteile und -beschlüsse mitsamt abweichenden Standpunkten (*dissenting opinions*) bei der Abschlussbeurteilung von Fällen sowie nicht im *Federal Register* veröffentlichte Erklärungen und Auslegungen, Anleitungen und Anweisungen der Bediensteten, die sich auf die Öffentlichkeit auswirken; Kopien aller auf Antrag⁴⁴⁹ herausgegebenen Aufzeichnungen, unabhängig von ihrem Format, soweit sie bereits Gegenstand substantiell ähnlicher erneuter Anfragen geworden sind oder wahrscheinlich werden dürften und schliesslich auch einen Index der genannten, auf Antrag herausgegebenen Aufzeichnungen (Art. 552 Abs. a UAbs. 2 lit. A bis E FoIA).

Weitere Bestimmungen betreffen die üblichen Angaben zur Herausgabe von Informationen auf Antrag, insbesondere was Umfang und Art des Antrags und Form der Antwort durch die Behörde (Art. 552 Abs. a UAbs. 3 FoIA) und mögliche Bearbeitungsgebühren sowie den Rechtsschutz (Art. 552 Abs. a UAbs. 4 FoIA) betrifft.

204. Jedoch sind bestimmte **Ausnahmen** vorgesehen, die Informationen allen Veröffentlichungspflichten entziehen. Beispielsweise ist dies der Fall in Anwendung beson-

⁴⁴⁶ Gurlit, in: Öffentlichkeit von Umweltinformationen, 511 (521).

⁴⁴⁷ 5 US Code § 552.

⁴⁴⁸ Birkinshaw, zitiert in Fenwick/Phillipson, Public Law, 688.

⁴⁴⁹ Nach Art. 552 Abs. a UAbs. 3 FoIA, siehe hierzu sogleich.

derer, durch eine Verfügung des Präsidenten festzulegender⁴⁵⁰ Kriterien für den Schutz des Interesses der nationalen Verteidigung oder der Aussenpolitik (Art. 552 Abs. b UAbs. 1 FoIA). Von grosser Bedeutung ist hier der Schutz von **Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen** als Ausnahmegrund, wobei eine weite Formulierung verwendet wird, die auch geschäftliche und finanzielle Informationen erfasst (*trade secrets and commercial or financial information*), sofern diese als vertraulich eingestuft werden (Art. 552 Abs. b UAbs. 4 FoIA).

Ein Geheimnis liegt nach der Rechtsprechung vor, wenn es um einen kommerziell wertvollen Plan, Formel, Prozess oder Vorrichtung geht, welche(r) für die Schaffung, Zubereitung, Zusammenmischung oder Verarbeitung von Handelsgütern verwendet wird und welche(r) als Endprodukt einer Erfindung oder bedeutenden Anstrengung bezeichnet werden kann.⁴⁵¹

Der *Court of Appeals* für den *DC Circuit* legte diese Ausnahme in der Form aus, dass Informationen nicht veröffentlicht werden dürfen, wenn dies entweder wahrscheinlich die Regierung daran hindern würde, in der Zukunft notwendige Informationen zu erhalten, oder wenn dies der Wettbewerbsstellung der Person, von der die Informationen stammen, bedeutenden Schaden (*substantial harm*) zufügen würde.⁴⁵²

205. Ein weiteres schützenswertes Interesse ist das **Privatleben**, weswegen die Herausgabe von persönlichen und medizinischen Akten ausgeschlossen werden kann (Art. 552 Abs. b UAbs. 6 FoIA), sowie die Rechtsdurchsetzung, wobei hier nur unter bestimmten Voraussetzungen (wie z.B. Gefährdung des Lebens oder der Sicherheit einer Person) die Veröffentlichung ausgeschlossen werden kann (Art. 552 Abs. b UAbs. 7 FoIA).

Klargestellt wird jedoch, dass auch in Anwendung dieser Ausnahmen jeder abtrennbare Teil betroffener Aufzeichnungen einer Person, die Zugang beantragt, nach Löschung der ausgeschlossenen Teile zugänglich gemacht werden muss; sofern dies nicht wiederum ein geschütztes Interesse beeinträchtigen würde, ist überdies eine Angabe über die Menge der gelöschten Informationen und über die Ausnahmebestimmung, unter der die Löschung vorgenommen worden ist, möglichst am Ort der Löschung anzubringen (Art. 522 Abs. b letzter Absatz FoIA).⁴⁵³

206. Während der *Freedom of Information Act* generell als in seiner Ausrichtung transparenzfrendlich beschrieben wird, ist dennoch festzuhalten, dass keine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse auf Zugang zu Dokumenten und dem Interesse der Regierung an Geheimhaltung vorgeschrieben wird; stattdessen sind die entsprechenden **Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht grundsätzlich zwingend** ausgestaltet, so dass im Falle der Betroffenheit der erfassten Interessen eine Veröffentlichung zwingend zu unterbleiben hat.⁴⁵⁴

Im verfassungsrechtlichen Kontext wird der *Freedom of Information Act* daher zwar als besonders wichtiges Gesetz eingeordnet, da durch ihn eine einfachgesetzliche Grundlage für das „Recht zu wissen“ (*right to know*) der Öffentlichkeit geschaffen wurde. Als Teil des Ersten Zusatzartikels zur Verfassung war ein solches Recht zwar in der Rechtsprechung des *Supreme Court* entwickelt, jedoch nicht als subjektives, einklagbares Recht ausgestaltet worden.⁴⁵⁵ Zugleich wird jedoch bemängelt, dass die Rechtsprechung auf der Grundlage des *Freedom of Information Act* generell den Ermessens-

⁴⁵⁰ S. zur Einschränkung dieser ursprünglich weiter gefassten Ausnahme *Pozen*, *Yale Law Journal* 2005, 628 (636).

⁴⁵¹ *Public Citizen Health Research Group v. FDA*, 704 F.2d 1280 (D.C. Cir. 1983).

⁴⁵² *National Parks & Conservation Association v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974).

⁴⁵³ Vgl. hierzu *Pozen*, *Yale Law Journal* 2005, 628 (636).

⁴⁵⁴ *Birkinshaw*, zitiert in *Fenwick/Phillipson*, *Public Law*, 688. Vgl. zur Prüfung im Rahmen der Ausnahme für nationale Sicherheit *Pozen*, *Yale Law Journal* 2005, 628 (637).

⁴⁵⁵ *Sullivan*, *Maryland Law Review* 2012, 1 (66).

spielraum der Verwaltung weit auffasst und dem hinter dem Gesetz stehenden Interesse der Information der Öffentlichkeit durch eine eng gefasste, am Gesetzeswortlaut ansetzende Auslegung des *Freedom of Information Act* zu wenig Gewicht beimesse.⁴⁵⁶

207. Gleichzeitig und im Ergebnis wird den Behörden durch die Gerichte doch ein gewisser **Gestaltungsspielraum** eingeräumt, dies letztlich im Zuge der Auslegung der im *Freedom of Information Act* verwandten, gerade bei den Ausnahmebestimmungen, offenen Rechtsbegriffe.

So lassen sich der Rechtsprechung für den Fall der aktiven Veröffentlichung von Informationen durch Behörden einige Elemente entnehmen, aufgrund derer eine rechtliche Beurteilung einer Veröffentlichung durch eine Behörde erfolgt. So wurde in einer Entscheidung ein behaupteter Wettbewerbsnachteil als zu spekulativ eingestuft; überdies seien die betroffenen Informationen bereits zuvor zum Teil öffentlich zugänglich gemacht worden, und der betreffende Bericht sei bereits fünf Jahr alt. Es bestehe somit kein Hindernis für eine Veröffentlichung.⁴⁵⁷ In einem anderen Fall wurde die Entscheidung einer Behörde, Informationen zu veröffentlichen, als weder eigenmächtig noch willkürlich eingestuft, da vom Beschwerdeführer nicht mit ausreichender Genauigkeit dargelegt werden konnte, welchen bedeutenden Schaden er in seiner Wettbewerbsstellung durch die Veröffentlichung erleiden würde.⁴⁵⁸

208. Insgesamt zeigt die Anwendung des *Freedom of Information Act* in der Praxis, dass im Zuge der Auslegung der Ausnahmetatbestände den Behörden ein sehr weiter **Spielraum** eingeräumt wird und sich die **gerichtliche Prüfung** letztlich auf die **Beurteilung des Vorbringens von Inhabern von Informationen** konzentriert, die eine Veröffentlichung verhindern wollen; diese müssen einen überzeugenden Nachweis für den ihnen entstehenden Nachteil erbringen.⁴⁵⁹

2. Der Toxic Substances Control Act

209. Eigene Veröffentlichungsbestimmungen gelten im **Chemikalienbereich**. Im Bereich der Chemikalienregulierung gilt seit 1977 der *Toxic Substances Control Act* (TSCA). Um die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor Gefahren aus Wechselbeziehungen mit chemischen Stoffen zu schützen, sieht das Gesetz ein Anmeldeverfahren für neue Umweltchemikalien sowie neue Verwendungen bekannter Stoffe vor.⁴⁶⁰ Zuständig für den Vollzug des Gesetzes ist die *Environmental Protection Agency*.

210. Durch Art. 5 Abs. d UAbs. 2 TSCA ist die *Environmental Protection Agency* aus Transparenzgründen verpflichtet, binnen fünf Tagen nach Erhalt eines Anmeldedossiers für neue Stoffe im *Federal Register* die Bezeichnung derartiger Stoffe, Anwendungsgebiete und geplante Verwendung sowie durchgeführte Tests **aktiv zu veröffentlichen**.⁴⁶¹

211. Art. 14 TSCA verweist jedoch auf den *Freedom of Information Act* und sieht insbesondere vor, dass Informationen, die unter die **Ausnahme des Geschäfts- und**

⁴⁵⁶ Siehe m.w.N. aus der Rechtsprechung u.a. des Supreme Court *Sullivan*, Maryland Law Review 2012, 1 (83).

⁴⁵⁷ *General Electrics v. Nuclear Regulatory Commission*, 750 F.2d 1394, 1403 (7th Cir. 1984).

⁴⁵⁸ *CC Distributors v. Kinzinger*, No. 94-1330 U.S. Dist. LEXIS 21641 (D.D.C. 28.6.1995).

⁴⁵⁹ Kritisch zu dieser Verteilung der Beweislast im Verfahren *Sullivan*, Maryland Law Review 2012, 1 (83).

⁴⁶⁰ Vgl. hierzu näher *Kuhn*, REACH, 11.

⁴⁶¹ Vgl. *Kuhn*, REACH, 21.

Betriebsgeheimnisses fallen, grundsätzlich nicht ausserhalb der amtlichen Verwendung durch Staatsbedienstete veröffentlicht werden (Art. 14 Abs. a TSCA mit Verweis auf Art. 552 Abs. b UAbs. 4 FoIA). Darüber hinaus gibt es eine Möglichkeit für Hersteller, Verarbeiter oder Vertreiber von Stoffen, eingereichte Daten als vertraulich zu bezeichnen und getrennt von anderen Daten einzureichen (Art. 14 Abs. c UAbs. 1 lit. A und B TSCA). Wenn in der Folge trotzdem eine Veröffentlichung dieser Daten geplant ist, z.B. wegen eines entsprechenden Antrags auf Informationszugang, ist der Hersteller, Verarbeiter oder Vertreiber vor der Freigabe zu informieren (Art. 14 Abs. c UAbs. 2 lit. A TSCA).

3. Fazit

212. Die Veröffentlichung von im Besitz von Behörden befindlichen Informationen ist in den USA generell durch den *Freedom of Information Act* geregelt. Dieses Gesetz schreibt grundsätzlich eine **Veröffentlichungspflicht** insbesondere für Entscheidungen vor, regelt jedoch auch Ausnahmen wie jene der nationalen Sicherheit oder für Geschäftsgeheimnisse und sonstige **vertrauliche geschäftliche Informationen**. Trotz der grundsätzlich zwingenden Unterlassung der Veröffentlichung im Falle der Betroffenheit derartiger Interessen kommt der Verwaltung im Zuge der Anwendung und Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum zu.

213. Im Bereich der **Chemikalienregulierung** gibt es eine Veröffentlichungspflicht von neu angemeldeten Stoffen für die *Environmental Protection Agency*. Auch hier ist der *Freedom of Information Act* anwendbar, wenngleich eine besondere Notifikationspflicht hinzukommt, wenn Behörden als vertraulich angemeldete Daten über Stoffe veröffentlichen wollen.

214. Im Übrigen lässt sich auch im US-amerikanischen Recht **keine Rechtspflicht** zur Veröffentlichung bestimmter **Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe** nachweisen; es ist aber davon auszugehen, dass eine solche erfolgen **darf**, sofern nicht das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis betroffen ist.

V. Schlussfolgerung

215. Die Ergebnisse des Rechtsvergleichs können wie folgt zusammengefasst werden:

- In **Deutschland** ist im Allgemeinen ein sehr weiter Informationszugang auf Antrag vorgesehen. Lediglich fünf Bundesländer gewähren kein allgemeines Zugangsrecht. Das besondere Zugangsrecht in Bezug auf Umweltinformationen ist hingegen auf Bundesebene und in allen Bundesländern vorgesehen. Der Grundsatz der Zugangsgewährung gilt dabei in allen Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetzen. Die aktive Verbreitung substantieller Informationen ist jedoch nur in den Umweltinformationsgesetzen vorgesehen. Unterschiede ergeben sich auch in der Beachtung der Verbreitung entgegenstehender Interessen.

Im Geltungsbereich der Informationsfreiheitsgesetze ist es ausreichend, wenn entgegenstehende Interessen berührt sind. Im Bereich der Umweltinformationsgesetze findet bei entgegenstehenden Interessen eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse auf Verbreitung und dem individuellen Interesse auf Nichtverbreitung statt. Beziehen sich die Informationen auf Emissionen, so hat der Gesetzgeber die Abwägung teilweise bereits zugunsten der Verbreitung entschieden, dies auch und gerade, wenn durch die Verbreitung der Informationen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse betroffen sind.

- In **Frankreich** ergibt sich aus der Interaktion des Gesetzes von 1978 und des *Code de l'environnement* ein Regelungswerk, demzufolge die Verwaltungsbehörden Ermessen besitzen (*peuvent*), Verwaltungsdokumente, die insbesondere auch Umweltinformationen enthalten, zu veröffentlichen. Jedoch sind bestimmte Ausnahmen vorgesehen, die nicht nur für Informationszugang auf Antrag gelten, sondern auch die Veröffentlichung durch die Behörde selbst ausschließen. Insbesondere dürfen so Informationen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gefährden, nur an die entsprechende Person übermittelt werden, wobei allerdings eine Abwägung im Einzelfall zu erfolgen hat.
- In **Grossbritannien** sehen die *Environmental Information Regulations* vor, dass Behörden die Veröffentlichung von Umweltinformationen vorantreiben sollen. Ähnlich wie in Frankreich sind auch hier die Ausnahmeregeln von dieser Verpflichtung ähnlich jenen, die für Informationszugang auf Antrag gelten, ausgestaltet, und umfassen Interessen wie den Schutz personenbezogener Daten und den Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Besonders bemerkenswert erscheint hier die klare Feststellung einer „Veröffentlichungsvermutung“, d.h. dass bei in einer Abwägungssituation gleich schwer wiegenden Interessen der Veröffentlichung und der Geheimhaltung jedenfalls der Veröffentlichung der Vorzug zu geben ist.
- Die **USA** sind keine Vertragspartei und somit nicht an die Vorgaben der Aarhus-Konvention gebunden. Dennoch ist im *Freedom of Information Act* eine Pflicht zur Veröffentlichung zumindest in Bezug auf Entscheidungen vorgesehen. Ausnahmen, die sich auf Informationszugangsanträge beziehen, umfassen auch den eher weit gefassten Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Trotz der generell transparenzfreundlichen Ausrichtung des Gesetzes wird teils eine eher restriktive Anwendungspraxis beklagt. Im Bereich der Chemikalienregulierung ist spezialgesetzlich eine Veröffentlichungspflicht bestimmter Informationen geregelt, wobei jedoch wiederum Informationen im Schutzbereich des Geschäftsgeheimnisses ausgenommen sind.

216. Bemerkenswert ist der Umstand, dass sich die **Rechtslage** in den untersuchten **EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Grossbritannien** insgesamt **sehr ähnlich** präsentiert. Zwar überrascht dies nicht so sehr, soweit der Umfang der Pflicht zur aktiven Umweltinformation betroffen ist, sind hier für diese Staaten doch das EU-Recht und die Aarhus-Konvention – die diesbezüglich recht detaillierte Vorgaben enthalten – massgeblich; teilweise lehnen sich gerade die aktiven Umweltinformationspflichten auch wörtlich an die RL 2003/4 (und die Aarhus-Konvention) an. Bemerkenswert ist allerdings, dass die in dieser Studie im Vordergrund stehende Frage nach dem **Recht oder der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung wissenschaftlicher Untersuchungen** über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in

Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe ebenfalls strukturell parallel ausgestaltet ist: In allen Staaten besteht keine diesbezügliche Pflicht; jedoch wird den Behörden ein Recht zur Veröffentlichung solcher Informationen eingeräumt, das jedoch unter dem Vorbehalt einer im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung steht, wobei auch und gerade die Betroffenheit des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses zu berücksichtigen ist.

217. Interessant ist diese – bei aller Unterschiedlichkeit in der genauen gesetzlichen Ausgestaltung – **Parallelität** insbesondere in zweierlei Hinsicht:

- Erstens lassen sich weder dem **EU-Recht** noch dem **Völkerrecht Vorgaben** in Bezug auf diese Frage entnehmen, so dass man eine doch etwas unterschiedlichere Situation hätte erwarten können.
- Zweitens fällt auf, dass die Rechtslage in der **Schweiz** durchaus mit derjenigen in diesen Staaten strukturell und im Ergebnis grundsätzlich **vergleichbar** ist, wenn auch in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten in jedem Fall eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und dem betroffenen (sonstigen) privaten oder öffentlichen Interesse ausdrücklich vorgeschrieben ist, dies wohl in Anlehnung an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang aber auch darauf, dass diese strukturelle Parallelität nicht auch zwingend bedeutend, dass konkrete Fragestellungen in allen Staaten in der gerichtlichen (und behördlichen) Praxis auch ähnlich oder gar gleich entschieden würden: Da die Interessenabwägung regelmässig eine wichtige Rolle spielt, ist es durchaus denkbar, dass zumindest in gewissen Konstellationen Unterschiede auftreten. Um verlässliche Aussagen auch über die (gerichtliche und ggf. behördliche) Praxis zu erhalten, wären jedoch weitergehende umfangreiche Untersuchungen notwendig.

F. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

I. Zusammenfassung

218. Im Folgenden sollen die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung in Thesenform zusammengefasst werden, wobei jeweils für weitergehende Nachweise und Begründungen auf die einschlägigen Kapitel bzw. Randnummern verwiesen wird. Im Hinblick auf eine bessere Lesbarkeit bzw. Auffindbarkeit der gesuchten Informationen werden die zusammenfassenden Thesen nach den verschiedenen erörterten Bereichen aufgeteilt.

1. Reichweite der Aarhus-Konvention

219. Die Frage nach der genauen Reichweite des Rechts bzw. der Pflicht von Behörden, bestimmte Umweltinformationen zu verbreiten oder weiterzugeben, ist vor dem Hintergrund der diesbezüglichen **völkerrechtlichen Vorgaben** zu sehen, wobei die sog. **Aarhus-Konvention** im Vordergrund steht. Aufgrund des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ist ihre rechtliche Tragweite bei der Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigen, was insbesondere für solche Bestimmungen gilt, die der Umsetzung der in der Konvention verankerten Verpflichtungen dienen.⁴⁶²

220. **Art. 5 AK** enthält eine Reihe von Verpflichtungen zur **Erhebung von Informationen**, sowie zur **aktiven Verbreitung von Informationen**. Auch wenn es sich hier um echte Rechtspflichten handelt, räumen sie den Vertragsparteien doch einen gewissen Spielraum ein.⁴⁶³

221. Bei **wissenschaftlichen Untersuchungen** und die entsprechenden Berichte über die (umweltrelevante) **Zusammensetzung von Produkten** und die (potentielle) **(Umwelt-) Gefährlichkeit gewisser, in diesen enthaltenen Substanzen** handelt es sich um Umweltinformationen im Sinne des Art. 2 Nr. 3 AK.⁴⁶⁴

222. Eine **Pflicht zur Veröffentlichung** derartiger Untersuchungsergebnisse kann aus der Aarhus-Konvention grundsätzlich **nicht abgeleitet** werden.⁴⁶⁵

223. Die Aarhus-Konvention steht einer **aktiven Veröffentlichung** von Umweltinformationen, die nicht von der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung erfasst sind, aber auch **nicht entgegen**.⁴⁶⁶

224. Die Aarhus-Konvention geht davon aus, dass die **Ausnahmetatbestände** für das **passive und das aktive Informationsrecht parallel** ausgestaltet sind.⁴⁶⁷ Unter das **Be-**

⁴⁶² Rn. 4 ff.

⁴⁶³ Rn. 12 ff.

⁴⁶⁴ Rn. 34.

⁴⁶⁵ Rn. 35 ff.

⁴⁶⁶ Rn. 40 ff.

triebs- und Geschäftsgeheimnis fallen dabei nur solche Informationen, die im Zusammenhang mit der betrieblichen oder geschäftlichen Aktivität stehen, die nicht sowieso offenkundig oder ermittelbar sind, und an denen ein gewisses (wirtschaftliches) Geheimhaltungsinteresse besteht.⁴⁶⁸

2. Informationsfreiheit im schweizerischen Recht

225. Im schweizerischen Recht lässt sich grundsätzlich **keine Rechtspflicht zur Veröffentlichung oder Weitergabe ganz bestimmter Informationen** – z.B. die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe – nachweisen.⁴⁶⁹

226. Angesichts der unterschiedlichen Gegenstände und Zielsetzungen allgemeiner Öffentlichkeitsinformation einerseits und der Datenbekanntgabe an ausländische Behörden andererseits können **gesetzliche Grundlagen**, die lediglich erstere betreffen, nicht auch – sozusagen implizit – als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bekanntgabe bestimmter Daten an ausländische Behörden herangezogen werden. Damit **scheidet insbesondere Art. 6 Abs. 1 USG als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Daten an ausländische Behörden aus**. Gleiches gilt für den zukünftigen Art. 10e Abs. 1 USG. Allerdings stellt **Art. 6 Abs. 2 USG** eine genügende **gesetzliche Grundlage** dar, um auch mit **ausländischen Behörden in Kontakt** zu treten und diese **umweltbezogene Informationen zu übermitteln** bzw. sie hier zu beraten; jedoch kann eine **Bekanntgabe personenbezogener Daten** nicht auf diese Bestimmung gestützt werden.⁴⁷⁰

227. **Produktbezogene Analyseresultate** sind in aller Regel als **Personendaten im Sinne des DSG** anzusehen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die Zuordnung bestimmter Analysen oder Resultaten zu bestimmten Produkten nicht möglich ist; diesfalls handelte es sich lediglich um allgemeine stoffbezogene Angaben.⁴⁷¹

228. In Bezug auf die Frage, ob die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit ihrer Inhaltsstoffe an **ausländische Behörden weitergegeben** werden dürfen, kann Folgendes festgehalten werden:

- Als **Rechtsgrundlage** für die Bekanntgabe von Informationen an ausländische Behörden kommt im nationalen Recht **Art. 6 Abs. 2 USG** bzw. – nach Inkrafttreten der Revision des Umweltschutzgesetzes – Art. 10e Abs. 3 S. 1 USG in Betracht. Soweit persistente organische Schadstoffe betroffen sind, ist auch **Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention** einschlägig.
- Der sachliche Anwendungsbereich sowohl der genannten Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes als auch des Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention ist jedoch insofern beschränkt, als lediglich „**sachbezogene**“ bzw. **stoffbezogene Daten** erfasst sind, nicht hingegen solche Angaben, die (auch) im Zusammenhang mit

⁴⁶⁷ Rn. 43 ff.

⁴⁶⁸ Rn. 32.

⁴⁶⁹ Rn. 49 ff.

⁴⁷⁰ Rn. 56 ff.

⁴⁷¹ Rn. 67 ff.

Produkten stehen, damit Rückschlüsse auf die Hersteller erlauben und daher personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen.

- Soweit **personenbezogene Daten grenzüberschreitend bekannt** gegeben werden sollen, wären im Übrigen die Anforderungen des **Art. 6 DSGVO** zu beachten, dies auch für den Fall, dass die Daten bereits veröffentlicht wurden.⁴⁷²

229. Daher wäre eine **Weitergabe** von Ergebnissen einer wissenschaftlichen Untersuchung, die u.a. **produktbezogene Analyseresultate über bestimmte Produkte bestimmter Hersteller** enthält, an **ausländische Behörden** durch das BAFU schon wegen fehlender Rechtsgrundlage nicht zulässig. Hingegen dürften bzw. müssten gar **Informationen übermittelt** werden, die lediglich **stoffbezogen** sind. Daher wäre z.B. die Weitergabe von Informationen über die Gefährlichkeit eines Ersatzstoffs eines bestimmten persistenten organischen Schadstoffs – die unabhängig von einem konkreten Produkt bzw. seiner Verwendung in einem konkreten Produkt erfolgte – zulässig bzw. gar geboten, letzteres auf der Grundlage des Art. 9 Abs. 1 POP-Konvention.⁴⁷³

230. Der **Gegenstand der Information nach Art. 6 Abs. 1 USG** ist weit gefasst und kann sich auch auf solche Angaben beziehen, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit auf die Hersteller erlauben und somit das **Fabrikationsgeheimnis** beeinträchtigen; im Zuge der völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts dürfte auch mit Inkrafttreten des Art. 10e USG im Falle der Betroffenheit solcher Geheimnisse eine Interessenabwägung geboten sein, wobei dem Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis hierbei eine im Vergleich zu anderen Interessen besonders gewichtige Rolle beizumessen ist. Art. 6 Abs. 1 USG bzw. Art. 10e Abs. 1 USG stellt somit eine genügende Rechtsgrundlage für die aktive Information der Öffentlichkeit dar, wobei den Behörden jedoch ein erheblicher Gestaltungsspielraum einzuräumen ist, bei dessen Wahrnehmung sie die allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zu beachten haben.⁴⁷⁴

231. In Bezug auf die Zulässigkeit der Veröffentlichung der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Zusammensetzung von Produkten und / oder das Gefahrenpotential ihrer Inhaltsstoffe gilt Folgendes:⁴⁷⁵

- Der **Gegenstand der Umweltinformation** nach Art. 6 Abs. 1 USG bzw. nach Art. 10e Abs. 1 USG kann sich auch auf solche Angaben beziehen, die Rückschlüsse auf die Zusammensetzung von Produkten und damit auf die Hersteller erlauben. Damit stellen beide Vorschriften eine hinreichende **Rechtsgrundlage** zur aktiven Veröffentlichung solcher Informationen dar.
- Wenn es um Untersuchungsergebnisse bezüglich der **Beschaffenheit von allgemein auf dem Markt erhältlichen Produkten bzw. um die Analyse ihrer Inhaltsstoffe** geht und diese Analyse von jedermann durchgeführt werden kann (ggf. mit Hilfe eines chemischen Labors), ist im Falle der Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Analysen das **Fabrikationsgeheimnis nicht betroffen**, da es nicht um eine „geheime“ Angabe geht.

⁴⁷² Rn. 56 ff.

⁴⁷³ Rn. 71 ff.

⁴⁷⁴ Rn. 74 ff.

⁴⁷⁵ Rn. 83 ff.

- Eine Veröffentlichung darf nur erfolgen, wenn dem nicht **überwiegende (private oder öffentliche) Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen**. Diese im Rahmen der Frage nach der Verhältnismässigkeit der Veröffentlichung vorzunehmende Analyse kann nur unter Berücksichtigung aller **Umstände des Einzelfalls** erfolgen. Jedenfalls wäre eine **nicht anonymisierte Veröffentlichung** aber nur zulässig, wenn eine anonymisierte Form der Veröffentlichung nicht ebenso wirksam wäre. Im Übrigen bleibt festzuhalten, dass im Falle einer nicht bereits erfolgten Veröffentlichung der Zusammensetzung der fraglichen Produkte potentiell ein ins Gewicht fallendes Interesse der Hersteller besteht, dass die Analyseergebnisse nicht veröffentlicht werden. Diesem Interesse muss eine reale Gefahr für Mensch und Umwelt oder ein sonstiges ins Gewicht fallendes öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung entgegengehalten werden können, und die Veröffentlichung der Ergebnisse muss einen Beitrag zur Abwendung dieser Gefahren leisten können. Eine anonymisierte Veröffentlichung wäre grundsätzlich unproblematisch zulässig.

3. Zur Rechtslage im EU-Recht

232. Nach der VO 1049/2001 i.V.m. der VO 1367/2006 besteht **keine Pflicht zur aktiven Information der Unionsbehörden in Bezug auf Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen** über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe. Allerdings kann **Art. 4 Abs. 1 VO 1367/2006 als Rechtsgrundlage** für eine solche Veröffentlichung herangezogen werden, so dass die **Behörden grundsätzlich berechtigt sind**, solche Informationen zu veröffentlichen. Hierbei haben sie jedoch die Ausnahmetatbestände zu beachten, wobei in unserem Zusammenhang insbesondere der Schutz der geschäftlichen Interessen von Bedeutung sein könnte. Daher ist auf dieser Grundlage für die Frage nach der Zulässigkeit der Veröffentlichung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe die im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung zu erfolgende Interessenabwägung entscheidend.⁴⁷⁶

233. Soweit der Anwendungsbereich der **REACH-Verordnung** (VO 1907/2006) betroffen ist bzw. es um bei der Europäischen Chemikalienagentur vorhandene Daten geht, sind darüber hinaus die Vorgaben der VO 1907/2006 zu beachten. Die Verordnung schafft ein dreistufiges System, in dem eine bestimmte Gruppe von Informationen als für den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit wichtig sowie im Sinne des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen grundsätzlich unbedenklich eingeordnet wird und somit diese Informationen im Besitz der ECHA über das Internet veröffentlicht werden (Art. 119 Abs. 1 VO 1907/2006). Eine zweite Gruppe von Informationen könnte Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gefährden und kann daher auf Antrag geschützt werden (Art. 119 Abs. 2 VO 1907/2006). Für eine dritte Gruppe von Informationen gilt eine „Schutzvermutung“, und sie werden nur ausnahmsweise auf Antrag zugänglich gemacht (Art. 118 Abs. 2 VO 1907/2006). In jedem Fall ist aber

⁴⁷⁶ Rn. 104 ff.

auch bei diesen Veröffentlichungen eine **Interessenabwägung** vorzunehmen, wobei diese jedoch in unterschiedlichem Ausmass bereits durch den Unionsgesetzgeber (etwas) „vorgespurt“ wurde.⁴⁷⁷

234. Die Vorgaben für die **Mitgliedstaaten** in Bezug auf Informationsrechte sind weitgehend parallel zu denjenigen für die EU-Organe ausgestaltet. Insbesondere besteht auch nach der RL 2003/4 **keine Pflicht zur aktiven Information der mitgliedstaatlichen Behörden in Bezug auf Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen** über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe. Allerdings bleibt es den **Mitgliedstaaten** unbenommen, eine solche Pflicht vorzusehen: Die **RL 2003/4** formuliert lediglich **Mindestvorschriften**. Die Frage, ob und inwieweit somit in den Mitgliedstaaten eine solche Pflicht oder / und ein solches Recht besteht, ist daher auf der Grundlage des **nationalen Rechts** zu beantworten.⁴⁷⁸

4. Zur Rechtslage in ausgewählten Staaten

235. Die Ausgestaltung der aktiven Informationspflichten in **Deutschland** lehnt sich sehr eng an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4 an. Für die aktive Verbreitung bestimmter Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe besteht grundsätzlich keine Rechtspflicht, da sie nicht in § 10 Abs. 2 UIG aufgeführt sind. Allerdings stellt § 10 Abs. 1 UIG eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung weiterer Umweltinformationen dar, und diese Vorschrift verpflichtet die Behörden auch zu einer aktiven Umweltinformation, deren Umfang jedoch im pflichtgemässen Ermessen der Behörde steht. Bei der Ausübung dieses Ermessens hat die Behörde einerseits das öffentliche Interesse an Transparenz und Information, andererseits die mögliche Beeinträchtigung entgegenstehender Interessen zu berücksichtigen und **abzuwägen**, wobei dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine zentrale Rolle zukommt.⁴⁷⁹

236. Auch in **Frankreich** lehnt sich die Ausgestaltung der aktiven Informationspflichten sehr eng an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und der RL 2003/4 an. Daher besteht auch im französischen Recht grundsätzlich keine Rechtspflicht zur aktiven Verbreitung von Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe. Allerdings erlaubt auch das französische Recht eine solche Veröffentlichung, stellt doch Art. 124-7 *Code de l'environnement* eine entsprechende Rechtsgrundlage zur Verfügung, so dass davon auszugehen ist, dass – soweit nicht die jedenfalls zu veröffentlichenden Umweltinformationen betroffen sind – die aktive Veröffentlichung im pflichtgemässen Ermessen der Behörde steht.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ Rn. 114 ff.

⁴⁷⁸ Rn. 141 ff.

⁴⁷⁹ Rn. 155 ff.

⁴⁸⁰ Rn. 174 ff.

237. In **Grossbritannien** sieht keiner der im Bereich des Informationszugangs einschlägigen Rechtsakte eine Rechtspflicht zur aktiven Verbreitung bestimmter Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe vor. Allerdings erlaubt auch das britische Recht eine solche Veröffentlichung, da Art. 4 EIR allgemein die Veröffentlichung von Umweltinformationen vorsieht und somit eine entsprechende Rechtsgrundlage zur Verfügung stellt, so dass davon auszugehen ist, dass – soweit nicht die jedenfalls zu veröffentlichenden Umweltinformationen betroffen sind – die aktive Veröffentlichung im pflichtgemässen Ermessen der Behörde steht, bei dessen Ausübung auch das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu berücksichtigen ist.⁴⁸¹

238. Auch im **US-amerikanischen Recht** lässt sich keine Rechtspflicht zur Veröffentlichung bestimmter Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit bestimmter Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe nachweisen; es ist aber davon auszugehen, dass eine solche erfolgen darf, sofern nicht das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis betroffen ist.⁴⁸²

II. Schlussbemerkung

239. Während die **völker- und europarechtlichen Vorgaben** in Bezug auf die passive Informationsfreiheit den Spielraum der verpflichteten Staaten relativ weitgehend einschränken, bestehen im Bereich der aktiven Informationsfreiheit erheblich weitere Spielräume; eine eigentliche Rechtspflicht zur Veröffentlichung besteht lediglich für relativ wenige Umweltinformationen, wobei die genaue Reichweite dieser Pflichten zudem weitgehend durch eher allgemeine Formulierungen umschrieben ist. Insofern kann aus diesen Vorgaben keine Pflicht zur Veröffentlichung bestimmter wissenschaftlicher Untersuchungen über die Beschaffenheit gewisser Produkte bzw. die Gefährlichkeit (in Bezug auf den Umwelt- und Gesundheitsschutz) ihrer Inhaltsstoffe abgeleitet werden. Vor diesem Hintergrund bestimmt sich die Zulässigkeit solcher aktiver Veröffentlichungen durch die Behörden nach **nationalem Recht**.

240. Im **schweizerischen Recht** steht eine solche Veröffentlichung – für die eine gesetzliche Grundlage besteht – jedenfalls dann im pflichtgemässen Ermessen der Behörde, wenn das Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis nicht betroffen ist, was im Falle der Ergebnisse über die Zusammensetzung und die Eigenschaften bestimmter Produkte grundsätzlich anzunehmen ist. Aber auch im Falle der Einschlägigkeit des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses dürfte – sowohl nach der geltenden als auch auf der Grundlage der zukünftigen Rechtslage – eine Veröffentlichung möglich sein, wobei allerdings der Betroffenheit dieses privaten Anliegens ein besonderes Gewicht beizumessen ist, so dass nur gewichtige öffentliche Interessen an Transparenz eine Veröffentlichung zu begründen vermögen.

⁴⁸¹ Rn. 186 ff.

⁴⁸² Rn. 200 ff.

241. Setzt man die Rechtslage in der Schweiz in Bezug zu derjenigen in den untersuchten **EU-Mitgliedstaaten** (Deutschland, Frankreich und Grossbritannien), so fällt zwar eine weitgehende strukturelle Parallelität in dem Sinn auf, dass auch in diesen Staaten ein Recht zur Veröffentlichung anzunehmen ist, dessen Wahrnehmung bzw. Ausübung im pflichtgemässen Ermessen der Behörde steht. Auffallend und bemerkenswert ist jedoch, dass in diesen Staaten ausdrücklich vorgesehen ist, dass über die Veröffentlichung von Umweltinformationen in jedem Fall auf der Grundlage einer im Einzelfall vorzunehmenden Interessenabwägung zu entscheiden ist und dass das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis hierbei zwar zu berücksichtigen ist, ihm jedoch kein (im Verhältnis zu anderen, einer Veröffentlichung entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen) in irgendeiner Form besonderes Gewicht zukommt. Insofern dürfte die Rechtslage in der Schweiz in Bezug auf die Zulässigkeit der aktiven Veröffentlichung von Umweltinformationen tendenziell restriktiver ausgestaltet sein.

Literaturverzeichnis

- Alge, Thomas*: Der Aarhus Convention Compliance-Mechanismus, RdU 2012, 136 ff.
- Amstutz, Marc* (Hrsg.): Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Wirtschaftsrechtliche Nebenerlasse: KKG, FusG, UWG (Art. 2-8) und PauRG, unveränderter Nachdruck 2010 in 9 Bänden des 2007 erschienenen Handkommentars zum Schweizer Privatrecht, Zürich 2010 (zitiert: *Autor/in*, in: Amstutz, Handkommentar Privatrecht).
- von Arnould, Andreas*: Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, ArchVR 2005, 279 ff.
- Barthe, Caroline*: Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes, Dissertation Basel, Basel 1993.
- Becker, Bernd/Tiedemann, Michael*: Chemikalienrecht, München 2011.
- Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckinghausen, Marc* (Hrsg.): Landmann/Rohmer, Umweltrecht – Kommentar, Band I, München 2013 (zitiert: *Verfasser*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht).
- Beer, Julia/Wesseling, Anke*: Die neue Umweltinformationsrichtlinie im Spannungsfeld von europäischer Eigentumsgewährleistung und privatem Informationsinteresse, DVBl. 2006, 133 ff.
- Bell, Stuart/McGillivray*: Environmental Law, Oxford 2006.
- Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid/Waldmann, Bernhard*: Datenschutzrecht, Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011 (zitiert: *Verfasser*, in: Belser/Epiney/Waldmann, Datenschutzrecht).
- Belser, Eva Maria/Waldmann, Bernhard/Molinari, Eva*: Grundrechte I. Allgemeine Grundrechtslehren, Zürich 2012.
- Berkemann, Jörg*: Der slowakische Braunbär im deutschen Prozessrecht – Eine Analyse von EuGHE 2011 I-1255, DVBl. 2013, 1137 ff.
- Bétaille, Julien*: La contribution du droit aux effets de la prise en considération des résultats de la participation, Revue Juridique de l'Environnement 2010, 197 ff.
- Beyrlin, Ulrich/Marauhn, Thilo*: International Environmental Law, Oxford 2011.
- Biaggini, Giovanni*: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007.
- Bindschedler, Georges*: Der strafrechtliche Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse (Artikel 13f/g UWG und Artikel 162 StGB), Bern 1981.
- Birkinshaw, Patrick*: Freedom of information and its impact in the United Kingdom, Government Information Quarterly 2010, 312 ff.
- Blainey, Mark*: REACH, still being developed, JEEPL 2009, 51 ff.
- Brady, Katy*: New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, Environmental Policy and Law 28 (1998), 69 ff.
- Brunner, Stephan C.*: Persönlichkeitsschutz bei der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen: ein Leitfaden, ZBl. 2010, 595 ff.
- Brunner, Stephan C./Mader, Luzius* (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004, Bern 2008 (zitiert: *Verfasser*, in: Brunner/Mader, BGÖ-Kommentar).

- Brunner, Ursula et al.* (Hrsg.): Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004 (zitiert: *Verfasser*, in: Brunner et al., USG-Kommentar).
- Bünger, Dirk*: What's up and What's Next in the Arena of Pollution Control? The New E-PRTR as a Tool towards Innovative Climate and Environmental Conservation Approaches, JEEPL 2010, 177 ff.
- Butt, Marc Eric*: Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, Stuttgart 2001.
- Butt, Marc Eric*: Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen. Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, 1071 ff.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Aufl., München 2011 (zitiert: *Verfasser*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV).
- Castenholz, Frank*: Informationszugangsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2004.
- von Danwitz, Thomas*: Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu Gerichten, NVwZ 2004, 272 ff.
- Durner, Wolfgang*: Rechtspolitische Spielräume im Bereich der dritten Säule: Prüfungsumfang, Kontrolldichte, prozessuale Ausgestaltung und Fehlerfolgen, in: Wolfgang Durner/Christian Walter (Hrsg.), Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, Berlin 2005, 64 ff.
- Ehlers, Dirk* (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., Berlin 2009 (zitiert: *Verfasser*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten).
- Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A.*: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008 (zitiert: *Verfasser*, in: Ehrenzeller u.a., BV-Kommentar).
- Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)*: Die Datenübermittlung ins Ausland kurz erklärt, Zuhanden von Bundesbehörden und Privatwirtschaft (zuletzt geändert: April 2011), abrufbar auf der Homepage des EDÖB.
- Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)*: Erläuterungen zur Übermittlung von Personendaten ins Ausland nach revidiertem DSG (zuletzt geändert: April 2011), abrufbar auf der Homepage des EDÖB.
- Engel, Rüdiger*: Der freie Zugang zu Umweltinformationen nach der Informationsrichtlinie der EG und der Schutz von Rechten Dritter, NVwZ 1992, 111 ff.
- Epiney, Astrid*: Die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2007, NVwZ 2008, 736 ff.
- Epiney, Astrid*: „Europäisches Verfassungsrecht“: Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2008, NVwZ 2009, 949 ff.
- Epiney, Astrid*: Informationsrechte in der EU. Zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention und des Unionsrechts im Bereich des Informationsrechts, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 27 ff.

- Epiney, Astrid*: Rechtsprechung des EuGH zur Aarhus-Konvention und Implikationen für die Schweiz. Zugleich ein Beitrag zu den Vorgaben der Aarhus-Konvention in Bezug auf das Verbandsbeschwerderecht, AJP 2011, 1505 ff.
- Epiney, Astrid*: Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft für die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, LA Rüdiger Wolfrum, Bd. II, Leiden/Boston 2012, 1909 ff.
- Epiney, Astrid*: Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2013.
- Epiney, Astrid/Pirker Benedikt*: Zur Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz – EU und der Wirtschaftsfreiheit, Freiburg 2010.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Umweltvölkerrecht. Völkerrechtliche Bezugspunkte des schweizerischen Umweltrechts, Bern 2000.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*: Die Aarhus-Konvention – Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Freiburg Schweiz 2000.
- Epiney, Astrid/Sollberger, Kaspar*: Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, Berlin 2002.
- Epiney, Astrid/Sollberger, Kaspar*: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. Rechtsvergleich, europa- und völkerrechtliche Vorgaben und Implikationen für die Schweiz, Bern 2003.
- Ericksen, Hans-Uwe*: Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, 409 ff.
- Errass, Christoph*: Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, URP 2004, 47 ff.
- Fenwick, Helen/Phillipson, Gavin*: Text, Cases, and Materials on Public Law and Human Rights, London 2011.
- Fischer, Kristian*: REACH – das neue europäische Chemikalienrecht, DVBl. 2007, 853 ff.
- Fluck, Jürgen*: REACH – Vertraulichkeit von Informationen vs. Transparenz und Wirbeltierschutz, StoffR 2004, 59 ff.
- Fluck, Jürgen/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas* (Hrsg.): Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, IFG/ UIG/ VIG/ IWG Kommentar, Band 1 und 2, Loseblattsammlung, Heidelberg (etc.) 2012 (zitiert: *Verfasser*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht).
- Forbes, Reshad*: The Long Arm of REACH: How to Navigate Through the Compliance Process, EELR 2009, 34 ff.
- Führ, Martin* (Hrsg.): Praxishandbuch REACH, Köln 2011 (zitiert: *Verfasser*, in: Führ, Praxishandbuch REACH).
- Garçon, Gérardine*: Aarhus and Agrochemicals: The Scope and Limitations of Access Right in Europe, EurUP 2012, 72 ff.
- Garçon, Gérardine*: Access to Environmental Information versus Protection of Confidential Business Information, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2013, 100 ff.

- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin:* Das Recht der Europäischen Union, Band I: EUV/AEUV, Loseblattsammlung, München 2013 (zitiert: *Verfasser*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV)
- Griffel, Alain/Rausch, Heribert:* Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich 2011.
- Guckelberger, Annette:* Die EG-Verordnung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention auf der Gemeinschaftsebene, NuR 2008, 78 ff.
- Guckelberger, Annette:* Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht, VerwArch 2012, 31 ff.
- Gurlit, Elke:* Europa auf dem Weg zur gläsernen Verwaltung – zum Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ZRP 1989, 253 ff.
- Gurlit, Elke:* Akteneinsicht in den Vereinigten Staaten, in: Winter, Gerd (Hrsg.), Öffentlichkeit von Umwelteinformationen: europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen, Baden-Baden 1990, 511 ff.
- Heikkilä, Minna:* Une nouvelle ère en matière de réglementation sur les substances chimiques: le règlement REACH est entré en vigueur, RDUE 2007, 839 ff.
- Heselhaus, Sebastian:* Europa-Fenster zu den Novellierungen im EU-Gefahrenrecht, URP/DEP 2010, 649 ff.
- Heselhaus, Sebastian/Nowak, Carsten:* Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006 (zitiert: *Verfasser*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte).
- Hoppe, Werner/Beckmann, Martin:* Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Kommentar, 4. Auflage, Köln 2012 (zitiert: *Verfasser*, in: Hoppe/Beckmann, UVPG).
- Huber, Peter M.:* Unitarisierung durch Gemeinschaftsgrundrechte. Zur Überprüfungsbedürftigkeit der ERT-Rechtsprechung, EuR 2008, 190 ff.
- Ingerowski, Jan Boris:* Die REACH-Verordnung – Eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Instrumente und Strategien des neuen europäischen Chemikalienrechts unter dem Aspekt des wirksamen Schutzes von Umwelt und Gesundheit vor chemischen Risiken, Baden-Baden 2009.
- Ingerowski, Jan Boris:* Die REACH-Verordnung: Wirksames Mittel für einen verbesserten Schutz von Umwelt und Gesundheit vor chemischen Risiken?, in: Dokumentation zur 34. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2010, Berlin 2011, 169 ff.
- Jans, Jan H./Vedder, Hans H.B.:* European Environmental Law, 4. Aufl., Groningen 2012.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar (zitiert: *Verfasser*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar).
- Jarass, Hans D.:* Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Kommentar, München 2013.
- Jeder, Petra:* Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 2002, 145 ff.
- Jendroska, Jerzy:* Aarhus Convention and Community: the Interplay, JEEPL 2005, 12 ff.

- Jendroska, Jerzy*: Public Participation in the Preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention, JEEPL 2009, 495 ff.
- Jendroska, Jerzy*: Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities, JEEPL 2011, 301 ff.
- Jendroska, Jerzy*: Recent Case-Law of the Aarhus Convention Compliance Committee with Explanatory remarks, JEEPL 2011, 375 ff.
- Juste-Ruiz, José/Salazar, Ortuno Eduardo*: Non-respect par l'Espagne des obligations de la Convention d'Aarhus: communication ACCC/C/2008/24 dans le cas „Senda de Grenade“ à Murcie, Revue Juridique de l'Environnement 2011, 57 ff.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Der rechtliche Rahmen für die Öffnung des Zugangs zu Informationen sowie das Erscheinungsbild zugänglicher Informationen unter besonderer Berücksichtigung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG und ihrer Umsetzung in deutsches Recht, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 123 ff.
- Kettiger, Daniel*: Rechtliche Aspekte der aktiven Umweltinformation, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Bern 2010.
- Kiener, Regina/Kälin, Walter*: Grundrechte, Bern 2007.
- Klamert, Marcus*: Dark Matter – Competence, Jurisdiction and „the Area Largely Covered by EU Law“, ELRev. 2012, 340 ff.
- Klein, Daniel*: Umweltinformationen im Völker- und Europarecht – Aktive Umweltaufklärung des Staates und Informationszugangsrechte des Bürgers, Tübingen 2011.
- Knopp, Lothar*: REACH – ungeklärte Rechtsfragen und aktuelle Entwicklung, UPR 2008, 248 ff.
- Koch, Hans-Joachim*: Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369 ff.
- Köck, Wolfgang*: Störfallrecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Dokumentation zur 35. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., Berlin 2012, 27 ff.,
- Köck, Wolfgang*: Störfallrecht, NVwZ 2012, 1353 ff.
- Koebke, Max*: Das Recht auf Umweltinformation, unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Paragraphen 207-227 UGB-KomE, Pfaffenweiler 1999.
- Koester, Veit*: Review of Compliance under the Aarhus Convention: a Rather Unique Compliance Mechanism, JEEPL 2005, 31 ff.
- Koester, Veit*: Le comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus: un panorama des procédures et de la jurisprudence, REDE 2007, 251 ff.
- Krämer, Ludwig*: Comment on Case T-362/08, JEEPL 2011, 225 ff.
- Krämer, Ludwig*: Comment on Case C-240/09, JEEPL 2011, 445 ff.
- Krämer, Ludwig*: Droit de l'environnement de l'Union européenne, Basel 2011.
- Kravchenko, Svitlana*: The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements, YEEL 7 (2007), 1 ff.
- Kuhn, Andrea*: REACH – Das neue europäische Regulierungssystem für Chemikalien, Berlin 2010.

- Larssen, Christine*: L'accès aux informations sur l'environnement en droit international: la convention d'Aarhus, in: Larssen, Christine (Hrsg.), Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne: Bilan et perspectives, Brüssel 2003, 25 ff.
- Louis, Hans Walter*: Die deutschen Umweltinformationsgesetze zehn Jahre nach der Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/4/EG, NuR 2013, 77 ff.
- Mader, Luzius*: Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen 2006, 9 ff.
- Martin, Jule*: Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit: neue Impulse aus dem Umweltrecht des Mehrebenensystems, Berlin 2012.
- Maschke, Henrike*: Access to Environmental Information in the EU: the Revision of the Directive 90/313/EEC, elni 2/2000, 17 ff.
- Maurer-Lambrou, Urs/Vogt, Nedim Peter (Hrsg.)*: Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel/Genf/München 2006 (zitiert: *Verfasser*, in: Maurer-Lambrou/Vogt, DSG-Kommentar).
- Meier, Philippe*: Protection des données, Fondements, principes généraux et droit privé, Berne 2011.
- Meltzian, Daniel*: Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, Berlin 2004.
- Meßerschmidt, Klaus*: Europäisches Umweltrecht, München 2011.
- Meyer-Ladewig, Jens*: EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, Baden-Baden 2011.
- Mitchison, Neil/Kirchsteiger, Christian*: The "Seveso II" Directive and the Major Accident Hazards Bureau, elni 1998, 28 ff.
- Moor, Pierre/Favre, Anne-Christine/Flückiger, Alexandre (Hrsg.)*: Loi sur la protection de l'environnement (LPE), Bern 2010 (zitiert: *Verfasser*, in: Moor/Favre/Flückiger, LPE-Kommentar).
- Morgera, Elisa*: An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance, RECIEL 2005, 138 ff.
- Müller, Bilun*: Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden 2010.
- Müller, Jörg Paul/Schefer, Markus*: Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008.
- Niggli, Marcel Alexander/Wiprächtiger, Hans (Hrsg.)*: Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, Basler Kommentar, 3. Aufl. Basel 2013 (zitiert: *Verfasser*, in: Niggli/Wiprächtiger, BSK-StGB).
- Nowak, Carsten*: Informations- und Dokumentenzugangsfreiheit in der EU – Neuere Entwicklungen und Perspektiven -, DVBl. 2004, 272 ff.
- Nusser, Julian*: Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte, Tübingen 2011.
- Nützi, Patrick*: Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information, Strukturen – Zulässigkeit – Haftung, illustriert an den Beispielen AIDS und Listeriose, Dissertation Bern, Bern 1995.

- Oestreich, Gabriele*: Individualrechtsschutz im Umweltrecht nach dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention und dem Erlass der Aarhus-Richtlinie, Verw 2006, 29 ff.
- Paradissis, Jean-Jacques/Purdue, Michael*: Access to Environmental Justice in United Kingdom Law, in: Harding, Andrew (Hrsg.), Access to Environmental Justice: A Comparative Study, Leiden 2007, 289 ff.
- Pernice-Warnke, Silvia*: Der Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände gemäss Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung durch die europäische Gemeinschaft – Beseitigung eines Doppelstandards?, EuR 2008, 410 ff.
- Pernice-Warnke, Silvia*: Effektiver Zugang zu Gericht. Die Klagebefugnis für Individualkläger und Verbände in Umweltangelegenheiten unter Reformdruck, Baden-Baden 2009.
- Pozen, David*: The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act, Yale Law Journal 2005, 628 ff.
- Prieur, Michel*: Droit de l'environnement, Paris 2011.
- Radespiel, Liane*: Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht aufgrund völker- und europarechtlicher Vorgaben – insbesondere das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, EurUP 2007, 118 ff.
- Rebentisch, Manfred*: Auswirkungen der neuen „Seveso-Richtlinie“ auf das deutsche Anlagensicherheitsrecht, NVwZ 1997, 6 ff.
- Rehbinder, Eckard*: Die REACH-Verordnung – Entstehungsgeschichte, Zielsetzung, Anwendungsbereich, Hauptinhalte, in: Reinhard Hendler (Hrsg.), Neues europäisches Chemikalienrecht (REACH), Berlin 2008, 35 ff.
- Reid, Donald A.*: The Aarhus Convention and Access to Justice, Environmental Law & Management 2004, 77 ff.
- Rengeling, Hans-Werner* (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 3 Bände, 2. Aufl., Köln u.a. 2003 (zitiert: *Bearbeiter*, EUDUR I, II/1, II/2).
- Richli, Paul*: Öffentlich-rechtliche Probleme bei der Erfüllung von Staatsaufgaben mit Informationsmitteln, ZSR 1990, 151 ff.
- Riemann, Frank*: Die Transparenz der Europäischen Union. Das neue Recht auf Zugang zu Dokumenten von Parlament, Rat und Kommission, Berlin 2004.
- Röckinghausen, Marc*: Das neue Schadstoffregister PRTR – ein weiterer Baustein im Konzept der informierten Öffentlichkeit, ZUR 2009, 19 ff.
- Rodenhoff, Vera*: The Aarhus-Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community, RECIEL 2002, 343 ff.
- Rosenthal, David/Jöhri, Yvonne*: Handkommentar zum Datenschutzgesetz, sowie weiteren, ausgewählten Bestimmungen, Zürich/Basel/Genf 2008 (zitiert: *Verfasser*, in: Rosenthal/Jöhri, DSG-Kommentar).
- Rossi, Matthias*: Schutzpositionen von Unternehmen im Informationsfreiheitsrecht. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie von Antragsunterlagen im europäischen und deutschen Recht, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011,

- Sands, Philippe/Peel, Jacqueline*: Principles of Environmental Law, Cambridge 2012.
- Saxer, Urs*: Öffentlichkeitsinformationen von Behörden im Rechtsstaat, medialex 2004, 20 ff.
- Schefer, Markus*: Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Astrid Epiney/Patrick Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes / La révision de la Loi sur la protection des données, Zürich 2009, 67 ff.
- Schenderlein, Kristin*: Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht. Europa- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit versus nationale Verfahrensbeschleunigung – insbesondere zur Aarhus-Konvention, Marburg 2013.
- Scherzberg, Arno*: Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000.
- Scheuing, Dieter H.*: Zur Grundrechtsbindung der EU-Mitgliedstaaten, EuR 2005, 162 ff.
- Scheyli, Martin*: Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, ArchVR 2000, 217 ff.
- Schlacke, Sabine*: Stärkung überindividueller Rechtsschutzes zur Durchsetzung des Umweltrechts – zugleich Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – Rs. C-240/09, ZUR 2011, 312 ff.
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas*: Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht – Aarhus-Handbuch, Berlin 2010 (zitiert: *Verfasser*, in: Schlacke u.a., Aarhus-Handbuch).
- Schnichels, Dominik*: Die gläserne Kommission – Zugang zu Dokumenten der EG-Kommission, EuZW 2002, 577 ff.
- Schoch, Friedrich*: Aktuelle Fragen des Informationsrechts, NJW 2009, 2987 ff.
- Schoch, Friedrich*: Umweltpolitik durch Informationsfreiheit. Zugang zu amtlichen Informationen nach allgemeinem und bereichsspezifischem Informationsrecht, in: Meinhard Schröder (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen und Probleme des freien Informationszugangs, insbesondere im Umweltschutz, Berlin 2011, 81 ff.
- Schröder, Meinhard*: Die Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft bei der Gestaltung und Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, ZHR 1991, 471 ff.
- Schulze-Rickmann, Sibylle*: Das Recht auf Zugang zu Informationen und auf ihre Verwertung nach der europäischen REACH-Verordnung, Baden-Baden 2010.
- Schwerdtfeger, Angela*: Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, Tübingen 2010.
- Scott, Joanne*: REACH: Combining Harmonization and Dynamism in the Regulation of Chemicals, in: Joanne Scott (Hrsg.): Environmental Protection. European Law and Governance, Oxford 2009, 56 ff.
- Siegel, Thorsten*: Das neue Kontrollsystem für Chemikalien nach der REACH-Verordnung. Ein Quantensprung im Europäischen Verwaltungsverbund?, EurUP 2007, 106 ff.
- Simitis, Spiros*: Bundesdatenschutzgesetz, 7. Aufl., Baden-Baden 2011 (zitiert: *Verfasser*, in: Simitis, BDSG-Kommentar).
- Sobotta, Christoph*: Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union. Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes auf Zugang zu Informationen, Baden-Baden 2001.
- Stec, Stephen/Casey-Lefkowitz*: The Aarhus Convention: An Implementation Guide, New York 2000.

- Stratenwerth, Günter/Jenny, Guido/Bommer, Felix*: Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 7. Aufl., Bern 2010.
- van Stratum, Olivier/Lecloux, André J.*: L'enregistrement des substances chimiques sous REACH et ses implications sur les échanges entre l'Europe et ses partenaires commerciaux, RMCUE 2008, 245 ff.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Aufl., München 2012 (zitiert: *Verfasser*, in: Streinz, EUV/AEUV).
- Streuli, Christoph/Kappes, Dag/Näf, Urs/von Arx, Urs*: Leitfaden zum Chemikalienrecht, Unter Berücksichtigung anderer Rechtsgebiete mit Bezug zum Chemikalienrecht, 2. Aufl., Bern 2013 (zitiert: *Verfasser*, in: Streuli u.a., Chemikalienrecht).
- Sullivan, Barry*: FOIA and the First Amendment: Representative Democracy and the People's Elusive "Right to Know", Maryland Law Review 2012, 1 ff.
- Tege, Claudia*: Offene Umweltakten versus Geschäftsgeheimnisse. Zu den Grenzen des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Sinzheim 2000.
- Thurnherr, Daniela*: Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Zürich 2003.
- Tschannen, Pierre*: Amtliche Warnungen und Empfehlungen, ZSR 1999 II, 353 ff.
- Tschannen, Pierre*: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.
- Van Lang, Agathe*: Droit de l'environnement, Paris 2007.
- Verschuuren, Jonathan*: Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention, YEEL 4 (2005), 29 ff.
- Wagner Pfeifer, Beatrice*: Umweltrecht I, 3. Aufl., Zürich 2009.
- Wagner Pfeifer, Beatrice*: Umweltrecht II, 2. Aufl., Zürich 2006.
- Walter, Jean-Philippe*: Communication de données personnelles à l'étranger, in: Astrid Epiney/Patrick Hobi (Hrsg.), Die Revision des Datenschutzgesetzes/La révision de la Loi sur la protection des données, Zürich 2009, 99 ff.
- Weber, Rolf H.*: Datenschutz v. Öffentlichkeitsprinzip, Erläuterungen zu den Spannungsfeldern am Beispiel des Zürcher Informations- und Datenschutzgesetzes, Zürich/Basel/Genf 2010.
- Wegener, Bernhard*: Rechtsschutz im europäischen (Umwelt-) Recht. Richterliche und sekundärrechtliche Bausteine und Fehlercodes unionaler Dogmatik, UTR 2008, 319 ff.
- Werres, Bettina*: Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl. 2005, 611 ff.
- Wilsher, Daniel*: Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects, EPL 2001, 671 ff.
- Ziehm, Cornelia*: Legal Standing for NGOs in Environmental Matters under the Aarhus Convention and under Community and National Law, JEEPL 2005, 287 ff.
- Ziekow, Jan*: Von der Reanimation des Verfahrensrechts, NVwZ 2005, 263 ff.

Zschesche, Michael: Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, ZUR 2001, 177 ff.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Union)
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AK	Aarhus-Konvention
a.M.	anderer Meinung
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWEL	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Kt. Zürich)
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz (D)
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtliche Sammlung)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004, SR 152.3
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVGE	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland)
bzw.	beziehungsweise
ChemG	Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 15. Dezember 2000, SR 813.1
ChemRRV	Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen vom 18. Mai 2005, SR 814.81
ChemV	Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen vom 18. Mai 2005, SR 813.11
CLP	Classification, Labelling and Packaging
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Erwägung
ECHA	European Chemicals Agency (Europäische Chemikalienagentur)
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
ELRev.	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974, SR 0.101
EPL	European Public Law

et. al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (hrsg. von Hans-Werner Rengeling)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union / Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
f./ff.	folgende/und folgende
Fn.	Fussnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
gl.M.	gleicher Meinung
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte vom 15. Dezember 2000, SR 812.21
Hrsg.	Herausgeber
IE	Industrieemissionen
i.e.S.	im engeren Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz (Deutschland)
ILM	International Legal Materials
i.w.S.	im weiten Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
i.w.S.	im weiten Sinne
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12.2.2007, LS 170.4
insb.	insbesondere
JEEPL	Journal of European Environmental and Planning Law
Kap.	Kapitel
KofU	Koordinationsstelle für Umweltschutz (Kt. Zürich)
Kt.	Kanton
LIPAD	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du canton de Genève du 5.10.2001, RSG A 2 08
lit.	litera
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, RS 814.01
LS	Gesetzessammlung (ZH)

m.a.W.	mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PatG	Bundesgesetz über die Erfindungspatente vom 25. Juni 1954, SR 232.14
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
REACH	Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals
RdU	Recht der Umwelt
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
RECIEL	Review of European Community & International Environmental Law
REDE	Revue européenne de droit de l'environnement
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
RL	Richtlinie
RMCUE	Revue du marché commun de l'Union européenne
Rn.	Randnummer
RS	Recueil systématique
Rs.	Rechtssache
RSG	Gesetzessammlung (GE)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
Rz.	Randziffer
S.	Satz
s.	siehe
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
SR	Systematische Rechtssammlung
StGB	Schweizerische Strafbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
UAbs.	Unterabsatz
u.E.	unseres Erachtens
UIG	Umweltinformationsgesetz (Deutschland)
UN/ECE	Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
URP/DEP	Umweltrecht in der Praxis / Droit de l'environnement dans la pratique
Urt.	Urteil
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983, SR 814.01
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht (Jahrbuch)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
Verw	Die Verwaltung

VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkungen
vs.	versus
YEEL	Yearbook of European Environmental Law
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210.
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht