



CH-3003 Bern

POST CH AG
EDÖB; EDÖB-A-1E013501/6

Versand per Online-Tool

Bundesamt für Umwelt
Politische Geschäfte
polg@bafu.admin.ch

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: EDÖB-A-1E013501/6

Sachbearbeiter/in: Lena Hehemann

Bern, 16. September 2025

Vernehmlassung 2025/57: Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026. Anpassung von Verordnungen des Umweltrechts, namentlich die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfall-Verordnung, VVEA; SR 814.600) und die Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV; SR 814.621) zu einer Verordnung über Verpackungen (Verpackungsverordnung; VerpV)

Sehr geehrte Frau Dick
Sehr geehrte Frau Lanz

Der Bundesrat hat mit Entscheid vom 25. Juni 2025 die Vernehmlassung für das "Verordnungspaket Umwelt Frühling 2026" eröffnet. Das Verordnungspaket sieht die Anpassung von Verordnungen des Umweltrechts vor, wobei es sich namentlich um die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfall-Verordnung, VVEA; SR 814.600) und die Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV; SR 814.621) zu einer Verordnung über Verpackungen (Verpackungsverordnung; VerpV) handelt.

Bei der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften, vorliegend dem Entscheid über die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, lädt das federführende Departement oder Amt die mitinteressierten Verwaltungseinheiten zur Stellungnahme im Rahmen der Ämterkonsultation ein (Art. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV; SR 172.010.1). Als mitinteressiert gelten zum einen diejenigen Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben (Art. 4 Abs. 3 RVOV). Zum andern gelten die Verwaltungsstellen als mitinteressiert, die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind. Sofern ein Erlassentwurf den Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip betreffen, ist zudem der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zu konsultieren (Richtlinien für Bundesratsgeschäfte > Ämterkonsultation).

Vorliegend wurde der EDÖB nicht von der zuständigen Behörde konsultiert, obwohl der erläuternde Bericht zur Totalrevision der Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV, SR 814.621) zu einer Verordnung über Verpackungen (Verpackungsverordnung; VerpV) Ausführungen zur Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips enthält. Vor diesem Hintergrund nimmt er im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung Stellung:

Feldegweg 1
3003 Bern
Tel. +41 58 463 74 84, Fax +41 58 465 99 96
www.edoeb.admin.ch



Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 BGÖ), damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden (BGE 142 II 313 E. 3.1). Ausserdem ermöglicht das Öffentlichkeitsgesetz eine unmittelbare Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ] vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963, 1973). Das Öffentlichkeitsprinzip verfolgt auch das Ziel, rechtswidrigen Handlungen in der Verwaltung vorzubeugen. Indirekt schützt es davor, dass sich einzelne Bereiche der Bundesverwaltung dem Verdacht ausgesetzt sehen könnten, mit den Wirtschaftsbeteiligten Geheimabsprachen resp. unlautere Machenschaften zum Nachteil von anderen resp. auf Kosten der Steuerzahlenden getätigt zu haben.

Der Vernehmlassungsentwurf der Verpackungsverordnung (VE-VerpV) sieht Mitteilungspflichten von Herstellerinnen und Herstellern gegenüber dem BAFU betreffend übrige Einwegverpackungen vor (Art. 21 VE-VerpV). Nach Art. 21 Abs. 5 VE-VerpV kann das Bundesamt für Umwelt (BAFU) die Mengen der eingesetzten Verpackungsmaterialien in aggregierter Form jährlich publizieren, wobei die aggregierten Angaben aus den von den Herstellerinnen und Herstellern mitgeteilten Informationen erstellt werden. Im erläuternden Bericht wird dazu festgehalten, dass das BAFU zur jährlichen Publikation von Informationen in aggregierter Form ermächtigt wird. Einzeldaten veröffentliche das BAFU hingegen nicht, um Geschäftsgeheimnisse zu wahren. Aus diesem Grund dürfe das BAFU "diese Daten auch nicht im Rahmen eines Gesuchs unter dem Öffentlichkeitsprinzip publizieren."

Einleitend ist festzuhalten, dass Art. 21 Abs. 5 VE-VerpV auf die aktive Publikation von aggregierten Angaben zur Menge von eingesetzten Verpackungsmaterialien abzielt. Die *aktive Behördeninformation* umfasst die Veröffentlichung von Informationen der Behörde von Amtes wegen (Bring-Prinzip). Sie ist spezialrechtlich (z.B. Veröffentlichung von Erlass und Verträgen) oder allgemein (Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG) geregelt. Die Behörde besitzt bei der Bestimmung, ob sie Informationen aktiv veröffentlicht, einen grossen Ermessensspielraum. Davon abzugrenzen ist die *passive Behördeninformation*, bei der Informationen aufgrund eines Zugangsgesuches (Hol-Prinzip) nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) zugänglich gemacht werden. Es obliegt nicht mehr dem freien Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente offenlegen wollen oder nicht (Urteil BVGer A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 8). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann aus einer aktiven Behördeninformation nicht gefolgert werden, dass jeder beantragte weitergehende (passive) Informationszugang pauschal verweigert werden darf (BGE 146 II 265 E. 3.2, 5.3 m.w.H.). Die vorliegend vom BAFU angestrebte Verknüpfung der aktiven und passiven Behördeninformation ist nicht in Einklang mit der Rechtsprechung.

Darüber hinaus ist aus dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 5 VE-VerpV nicht erkennbar, dass in diesem ein "Vorbehalt" zum Öffentlichkeitsprinzip verankert werden soll. Der erläuternde Bericht führt zwar sinngemäss aus, dass die nach Art. 21 VE-VerpV zu meldenden "Einzeldaten" der verwendeten Verpackungsmaterialien integral vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sein sollen, da diese Geschäftsgeheimnisse darstellten (zu den Geschäftsgeheimnissen sogleich). Allerdings ist im Erlassentwurf kein entsprechender Vorbehalt vom (passiven) Informationszugang gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz festgehalten. Wie bereits erwähnt befasst sich die Bestimmung ausschliesslich mit der *aktiven Behördeninformation*. Abgesehen davon ist zu bemerken, dass Geheimhaltungs- und Zugangsnormen auf Verordnungsstufe – oder unterhalb – den Anforderungen an einen Vorbehalt vom Öffentlichkeitsgesetz nach Art. 4 BGÖ nicht genügen (COTTIER, SHK BGÖ, Art. 4 Rz. 7; BVGer, Urteil A-1732/2018 vom 26. März 2019 E. 7.2; WINKLER, Mit Spezialbestimmungen gegen Transparenz, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), 10 Jahre InfoG, 245 ff.). Wir geben zudem zu bedenken, dass das Parlament mit der Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes ein klares Zeichen gegen Geheimbereiche und -dokumente in der Bundesverwaltung gesetzt hat.

Schliesslich ist auf die Aussage einzugehen, dass es sich bei den "Einzeldaten" pauschal um Geschäftsgeheimnisse handle, die nicht zugänglich gemacht werden dürften. Gemäss Rechtsprechung (statt vieler Urteil des BGer 1C_665/2017 vom 16. Januar 2019 E. 3.3) wird als Geschäftsgeheimnis jede in

Beziehung mit dem betroffenen Geheimnisträger stehende Tatsache qualifiziert, welche weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist (relative Unbekanntheit), welche der Geheimnisherr geheim halten will (subjektives Geheimhaltungsinteresse) und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat (objektives Geheimhaltungsinteresse). Es ist zwar grundsätzlich korrekt, dass der Zugang zu Geschäftsgeheimnissen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ zu verweigern ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung lässt sich das Verhältnis des Öffentlichkeitsprinzips zu besonderen Vertraulichkeitsregeln jedoch nicht generell festlegen, sondern ist von *Fall zu Fall* zu ermitteln (BGE 142 II 324 E. 3.3 m.w.N.). Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht dabei auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos, das im *Einzelfall* zu prüfen ist. Zudem hängt die Wirksamkeit einer Ausnahmeklausel davon ab, dass die Beeinträchtigung im Fall einer Offenlegung von einer gewissen Erheblichkeit sein muss, und, dass ein ernsthaftes Risiko bezüglich des Eintritts besteht, mithin der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Einer Interessenabwägung bedarf es nicht (BVGE 2013/50). Die vorliegend generelle Anerkennung von nicht näher bestimmten "Einzeldaten" als Geschäftsgeheimnisse und die damit verknüpfte pauschale Ausnahme dieser Angaben vom Öffentlichkeitsprinzip ist nach Ansicht des EDÖB somit nicht zulässig.

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen beantragen wir eine Anpassung des erläuternden Berichts wie folgt:

"Mit Absatz 5 wird die Möglichkeit geschaffen, dass das BAFU die Informationen in aggregierter Form einmal jährlich publiziert kann. ~~Die Geschäftsgeheimnisse werden bewahrt, in dem keine Einzeldaten publiziert werden. Das BAFU darf diese Daten auch nicht im Rahmen eines Gesuchs unter dem Öffentlichkeitsprinzip publizieren~~"

Wir danken Ihnen für die Annahme unseres Antrags und die Konsultation im Rahmen der sich an die Vernehmlassung anschliessenden Ämterkonsultation.

Freundliche Grüsse

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

Lena Hehemann
Juristin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip