

Mitteilungspflicht bzgl. Daten über die Anwendung von Pflanzenschutz- mitteln und die Lieferung von Kraft- futter und Dünger

RECHTSGUTACHTEN IM AUFTRAG DES BLW

Erstellt von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder
Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel

2. November 2024

Inhaltsverzeichnis

A.	Ausgangslage und Fragestellungen.....	3
1.	Gutachtauftrag gemäss Vertrag vom 29.05.2024.....	3
2.	Ergänzung des Gutachtauftrags gemäss Mailverkehr vom 23. und 24.07.2024	4
3.	Aufbau des Gutachtens	4
B.	Vorbemerkungen zu den Auslegungselementen.....	5
C.	Fragen 1–3: Rechtliche Beurteilung.....	6
1.	Artikel 165 ^f bis Abs. 2 LwG	6
a)	<i>Verwendung</i>	7
b)	<i>Informationssystem: digitale Führung verpflichtend?</i>	8
2.	Frage 1: Frequenz und Form der Mitteilung	9
a)	<i>Einmal jährliche Deklaration des Lagerbestands ausreichend?</i>	9
b)	<i>Elektronische Deklaration oder Deklaration auf Papier?</i>	10
3.	Frage 2: Umfang der Mitteilungspflicht	11
4.	Frage 3: Zulässigkeit einer stark vereinfachten Lösung in einer Übergangsphase	12
5.	Zusammenfassung.....	12
D.	Fragen 4 und 5: Rechtliche Beurteilung.....	14
1.	Artikel 165f LwG	14
2.	Artikel 164a LwG	14
a)	<i>Regelungsgegenstand und Regelungsadressat</i>	14
b)	<i>Entstehungsgeschichte</i>	15
c)	<i>Zwischenresultat</i>	16
3.	Verhältnis von Artikel 165f LwG und Artikel 164a LwG	16
4.	Frage 4: Vorliegen einer Mitteilungspflicht?.....	17
a)	<i>Kraftfutter- und Düngerlieferungen</i>	17
b)	<i>Pflicht für Futtermittellieferanten</i>	18
c)	<i>An einzelne Betriebe</i>	19
d)	<i>Zentrales Informationssystem des BLW</i>	19
5.	Frage 5: Zulässigkeit einer Datenweitergabe?	20
a)	<i>Konkretisierung der Fragestellung</i>	20
b)	<i>Open Government Data</i>	21
c)	<i>Weitergabe von Personendaten</i>	22
d)	<i>Weitergabe von Daten juristischer Personen</i>	23

e)	<i>Weitergabe von Daten zu Forschungszwecken</i>	23
f)	<i>Auftragsdatenbearbeitung</i>	24
g)	<i>Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsprinzip</i>	25
h)	<i>Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten gemäss Art. 165f Abs. 4 LwG</i>	26
6.	<i>Zusammenfassung</i>	26

A. Ausgangslage und Fragestellungen

1. Gutachtauftrag gemäss Vertrag vom 29.05.2024

Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) will geklärt sehen, in welchem Umfang Daten über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gemäss Art. 6b i. V. m. Art. 165^f^{bis} LwG¹ i. V. m. Art. 62 Abs. 1^{bis} PSMV² und i. V. m. Art. 16a ff. ISLV³ (inkl. Anhang 3b) in einem behördlichen Informationssystem erhoben und bearbeitet werden *dürfen* – respektive bearbeitet werden *müssen* (Umfang/Grenzen der im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475⁴ beschlossenen Mitteilungspflicht für Pflanzenschutzmittel). Das Rechtsgutachten soll dabei insbesondere drei Fragen beantworten:

1. Ist die gesetzliche Pflicht gemäss Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG bereits erfüllt, wenn berufliche und gewerbliche Verwenderinnen und Verwender einmal jährlich ihren Lagerbestand an Pflanzenschutzmitteln gegenüber der Behörde deklarieren. Wenn ja, wäre die Deklaration zwingend elektronisch vorzunehmen oder würde auch die Deklaration auf Papier genügen?
2. Hat der Gesetzgeber mit Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG auch eine präzise Erfassung der mit Pflanzenschutzmitteln behandelten Flächen als Polygon/Grundstückparzelle sowie Zeitpunkt und behandelte Kulturen gemeint oder ist es rechtlich genügend, wenn mitgeteilt wird, von welchem landwirtschaftlichen Betrieb ein Pflanzenschutzmittel auf den zum Betrieb gehörenden Flächen ausgebracht wurde?
3. Falls die Antwort auf Frage 1 negativ ist: Wäre es möglich, eine Einführungs-/Übergangsphase 2027–2029/2030 mit einer stark vereinfachten Lösung auf Betriebsebene zu haben und erst dann die endgültige Lösung (detaillierte Meldepflicht/präzise Erfassung der Anwendungen) umzusetzen, die den Rechtsgrundlagen und dem Willen des Gesetzgebers entspricht?

¹ Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LwG), SR 910.1.

² Verordnung vom 12. Mai 2010 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (PSMV), SR 916.161.

³ Verordnung vom 23. Oktober 2013 über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV), SR 919.117.71.

⁴ AS 2022 263.

2. Ergänzung des Gutachtauftrags gemäss Mailverkehr vom 23. und 24.07.2024

Das BLW will zusätzlich zu den Fragestellungen gemäss Vertrag vom 29.05.2024 geklärt sehen, in welchem Umfang Daten über die Lieferung von Futtermitteln gemäss Art. 6a i. V. m. Art. 164a i. V. m. 165f LwG i. V. m. Art. 47a FMV⁵ und i. V. m. Art. 14 ff. ISLV (inkl. Anhang 3a) in einem behördlichen Informationssystem erhoben und bearbeitet werden dürfen – respektive bearbeitet werden müssen (Umfang/Grenzen der im Rahmen der parlamentarischen Initiative 19.475⁶ beschlossenen Mitteilungspflicht für Nährstoffe bzw. Futtermittel). Das Rechtsgutachten soll dabei insbesondere folgende Fragen beantworten:

4. Ist eine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden, um die Futtermittellieferanten zur Bekanntgabe von Kraftfutter- und Düngelieferungen an einzelne Betriebe an das zentrale Informationssystem des BLW zu verpflichten?
5. Ist eine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden für die Datenweitergabe (anonymisiert oder nicht anonymisiert) beispielsweise an Forschungsinstitutionen im Auftrag des BLW und für den automatischen Zugriff anderer Bundesstellen und Kantone für ihre jeweiligen Vollzugsaufgaben (bspw. Vollzug der Direktzahlungsverordnung)?

3. Aufbau des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten beginnt mit einführenden Bemerkungen zu den Auslegungselementen, auf die im weiteren Verlauf abgestellt wird (B). Der weitere Aufbau orientiert sich hinsichtlich der Fragen 1–3 an den zu klärenden rechtlichen Fragen (C). Da der Ausgangspunkt für alle drei Fragen die rechtliche Tragweite von Art. 165^{abis} Abs. 2 LwG bildet, wird diese Bestimmung in einem vorangestellten Abschnitt separat analysiert. Hinsichtlich der Fragen 4 und 5 folgt das Gutachten demselben Schema, wobei die Vorgaben von Art. 164a LwG und Art. 165f LwG in einem vorangestellten Abschnitt analysiert werden (D).

⁵ Verordnung vom 26. Oktober 2011 über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (FMV), SR 916.307.

⁶ AS 2022 263

B. Vorbemerkungen zu den Auslegungselementen

In der Rechtswissenschaft gibt es verschiedene Auslegungs- bzw. Interpretationselemente, die dazu dienen, den Inhalt und die Bedeutung von Gesetzesbestimmungen zu ermitteln.⁷ Die klassischen Auslegungselemente sind die sprachlich-grammatikalische Auslegung, die systematische Auslegung, die historische Auslegung sowie die teleologische Auslegung.⁸

Die **sprachlich-grammatikalische Auslegung** (auch: Wortlautauslegung) bildet regelmässig den Anfangspunkt bei der Interpretation einer Gesetzesbestimmung. Gestützt auf Normtextelemente (deskriptive und normative Tatbestandselemente) wird eine erste Normsinnhypothese abgeleitet.⁹

Bei der **systematischen Auslegung** wird die gesetzliche Regelung im Zusammenhang mit anderen rechtlichen Bestimmungen und im Rahmen der Gesamtstruktur der Rechtsordnung interpretiert. Es wird untersucht, welche Rolle die fragliche Vorschrift im Gesamtkontext des Gesetzes oder innerhalb des Rechtssystems spielt.¹⁰

Die **historische Auslegung** bezieht sich regelmässig auf den Willen des Gesetzgebers zum Zeitpunkt der Gesetzgebung. Es wird untersucht, welche Motive, Absichten und Ziele der Gesetzgeber hatte, als die fragliche Regelung geschaffen wurde. Zu diesem Zweck wird regelmässig auf die Materialien (Botschaft des Bundesrates, Parlamentsprotokolle) zurückgegriffen.¹¹ Materialien finden allerdings nur dann Berücksichtigung, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben.

Bei der **teleologischen Auslegung** wird nach dem Sinn und Zweck (telos) der Norm gefragt. Hier geht es darum, welchen Zweck das Gesetz verfolgt, was es regeln oder bewirken soll. Dabei kann entweder nach dem rechtspolitischen Zweck, den der historische Gesetzgeber verfolgen wollte, gefragt werden, oder aber der Gesetzeszweck wird am gegenwärtigen Wertungshorizont gemessen.¹² Berücksichtigung im Rahmen der teleologischen Interpretation finden nur solche Zwecke, die dem Gesetz tatsächlich in erkennbarer Weise zugrunde liegen.

⁷ Ausführlich ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 63 ff.

⁸ Daneben gibt es weitere Auslegungselemente wie bspw. die verfassungskonforme Auslegung; siehe ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 116 f.

⁹ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 67 f.

¹⁰ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 98 ff.

¹¹ ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 160 ff.

¹² ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 172 ff.

Die verschiedenen Auslegungsmethoden werden oft kombiniert, um ein möglichst genaues und umfassendes Verständnis einer gesetzlichen Regelung zu erreichen. Es gibt **keine strikte Hierarchie** zwischen diesen Methoden; das Bundesgericht spricht von einem «**pragmatischen Methodenpluralismus**».¹³ Es lehnt eine Priorisierung einzelner Auslegungselemente klar ab.¹⁴ In der Praxis wird häufig bei der Wortlautauslegung begonnen. Führt diese zu keinem eindeutigen Ergebnis, wird auf die anderen Methoden zurückgegriffen.

C. Fragen 1–3: Rechtliche Beurteilung

1. Artikel 165^{fbis} Abs. 2 LwG

Mit dem am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen¹⁵ Art. 165^{fbis} LwG wird die Rechtsgrundlage für ein zentrales Informationssystem zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) geschaffen. Dieses soll vom BLW betrieben werden.¹⁶ Ziel des **neuen Informationssystems**¹⁷ ist es, **eine bislang noch nicht vorhandene Datenbasis** zu schaffen, die insbesondere Informationen über den Einsatz von PSM «in den verschiedenen Anwendungsbereichen sowie den Zeitpunkt und den Ort der Anwendungen» enthält.¹⁸ Diese Datenbasis soll die Voraussetzung dafür bilden, dass der Bundesrat «seine Massnahmen bereichsspezifisch ausrichten und risikobasiert korrigierend eingreifen kann».¹⁹

Die Anwendungen von PSM sind bei den Anwendern zu erheben.²⁰ Dazu zählen alle Akteure, die PSM beruflich oder gewerblich verwenden sowie die öffentliche Hand. Gemäss Art. 165^{fbis} Abs. 2 LwG muss die «Verwendung» der PSM **von den Akteuren, die PSM beruflich oder gewerblich verwenden im neuen Informationssystem erfasst werden.**

Im Folgenden ist mittels Auslegung zu ermitteln, was mit «Verwendung» i. S. des Art. 165^{fbis} Abs. 2 LwG gemeint ist. Ferner ist danach zu fragen, ob das neue Informationssystem zwingend in digitaler Form zu führen ist.

¹³ Zum Beispiel BGE 142 III 102 (106).

¹⁴ Siehe etwa BGE 142 III 102 (106); 144 I 242 (251); 144 III 29 (35); 144 IV 64 (66).

¹⁵ AS 2022 263 S. 6.

¹⁶ Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats zur Pa. Iv. 19.475 «Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren», BBl 2020 6523 (6550).

¹⁷ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6550.

¹⁸ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6546.

¹⁹ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6546.

²⁰ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6550.

a) Verwendung

Aus dem Wortlaut von Art. 165^fbis Abs. 2 LwG geht nicht hervor, was unter «Verwendung» zu verstehen ist. Hinweise auf Inhalt und Umfang der Daten, die unter «Verwendung» erfasst werden sollen, ergeben sich jedoch aus anderen Bestimmungen des LwG (systematische Auslegung) sowie aus den Materialien (historische Auslegung).

In Art. 6b Abs. 3 LwG wird festgehalten, dass die Daten des Informationssystems nach Art. 165^fbis LwG vom Bundesrat für die Festlegung der Indikatoren zur Berechnung der Erreichung der Werte nach Art. 6b Abs. 2 LwG zu verwenden sind. Die Indikatoren sollen die Toxizität und den Einsatz der verschiedenen Pflanzenschutzmittel berücksichtigen. Dies bedeutet, dass im Informationssystem die Daten erfasst werden müssen, die eine Berechnung der Indikatoren unter Berücksichtigung der Toxizität und des Einsatzes der PSM erlauben. Die Indikatoren selbst sind vom Bundesrat festzulegen.²¹

Die im Informationssystem zu dokumentierenden Daten i. S. von «Verwendung» müssen also eine gewisse **Aussagekraft haben, um die Berechnung der Risikoindikatoren zu ermöglichen**. Der Bundesrat konkretisiert im Rahmen der **Ausführungsbestimmungen**, mit welchen Daten die erforderliche Aussagekraft erreicht werden kann.²²

Konkrete Anhaltspunkte zu den notwendigen Daten ergeben sich ausserdem aus den **Materialien**. Aus diesen geht hervor, dass präzise Daten benötigt werden, um das Monitoring zu verbessern und bei Bedarf konkrete Massnahmen ergreifen zu können. So soll der Bundesrat für den Fall, dass absehbar ist, dass das Reduktionsziel bis 2027 nicht erreicht wird, spätestens 2025 weitere **Massnahmen zur Zielerreichung ergreifen**.²³ Der Bundesrat soll seine Massnahmen dabei **bereichsspezifisch** ausrichten bzw. korrigierend eingreifen.²⁴ Der Bund soll **detaillierte Informationen** über die Anwendung von PSM erhalten und auf dieser Grundlage den Einsatz von PSM in den verschiedenen Anwendungsbereichen **differenziert** ausweisen.²⁵

²¹ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6540.

²² Art. 165g Bst. b i. V. m. Art. 6b Abs. 3 LwG.

²³ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6549.

²⁴ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6550.

²⁵ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6546.

Entsprechend geht die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates davon aus, dass im Informationssystem erfasst werden soll,²⁶

- welche Wirkstoffe
- in welcher Menge
- zu welchem Zeitpunkt
- an welchen Orten oder Flächen und
- auf welchen Objekten oder Pflanzen ausgebracht wurden.

Entsprechend hält der Bundesrat in den **Ausführungsbestimmungen** zum Informationssystem PSM fest, dass die folgenden Daten zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu übermitteln sind:²⁷

- Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels (Anhang 3b ISLV Ziff. 5.1)
- Zeitpunkt der Verwendung (ebd. Ziff. 5.2)
- Verwendete Menge (ebd. Ziff. 5.3)
- Behandelte Fläche (ebd. Ziff. 5.4)
- Nutzpflanze oder behandeltes Objekt (ebd. Ziff. 5.5)

Ergänzend ist Art. 16a Abs. 1 Bst. e ISLV zu berücksichtigen, wonach das zentrale Informationssystem zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln Daten zu **jeder beruflichen Verwendung** von PSM nach Art 62 Abs. 1^{bis} PSMV, namentlich **im Rahmen der Ausbringung im Einzelfall** enthält.

Korrespondierend dazu hält Art. 62 Abs. 1^{bis} PSMV fest, dass berufliche Verwender und Verwenderinnen von Pflanzenschutzmitteln die Daten zu **jeder Verwendung** des PSM mit dessen **Bezeichnung**, dem **Zeitpunkt** der Verwendung, der verwendeten **Menge**, der behandelten **Fläche** und der **Nutzpflanze** nach der ISLV mitteilen müssen.

Die vom Bundesrat in den **Ausführungsbestimmungen** zum Informationssystem PSM festgelegten Daten **entsprechen den auf dem Auslegungsweg²⁸ ermittelten Vorgaben des Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG und sind damit rechtmässig.**

b) Informationssystem: digitale Führung verpflichtend?

Der Ausdruck «Informationssystem» wird vom Gesetzgeber regelmässig im Sinne der **elektronischen Datenverarbeitung** verwendet.²⁹

²⁶ Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6546 und 6550.

²⁷ Siehe Art. 16a Abs. 1 Bst. e ISLV i. V. m. Art. 62 Abs. 1^{bis} PSMV bzw. Anhang 3b Ziff. 5 ISLV.

²⁸ Da der Wortlaut von Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG allein nicht aussagekräftig ist, wurde auf die systematische Auslegung (unter Berücksichtigung des Normgehalts von Art. 3b Abs. 3 LwG) und die historische Auslegung (unter Berücksichtigung des Willens des Gesetzgebers) abgestellt. Eine teleologische Auslegung führt zu keinen weiteren Erkenntnissen.

²⁹ Siehe nur etwa das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich, SR 142.51.

Auch das LwG enthält in verschiedenen Bestimmungen Rechtsgrundlagen für das Führen von Informationssystemen (so etwa Art. 165c: Informationssystem für Betriebs-, Struktur- und Beitragsdaten; Art. 165d: Informationssystem für Kontrolldaten etc.). Gemeinsam ist den Informationssystemen gemäss LwG, dass im Rahmen der Ausführungsbestimmungen die Zugriffsrechte – namentlich der Umfang der **Online-Zugriffsrechte** – zu regeln sind (Art. 165g Bst. d LwG). Daraus ergibt sich, dass **hinsichtlich der im LwG geregelten Informationssysteme deren elektronische Führung** vorausgesetzt wird, da ansonsten ein Online-Zugriff gar nicht möglich wäre. Für das Informationssystem zur Verwendung von **PSM** ergibt sich **keine abweichende Auslegung**. Gemäss dem ausdrücklich verwendeten Begriff «Informationssystem» und vor dem Hintergrund der im Rahmen der Ausführungsbestimmungen diesbezüglich zu regelnden (Online-)Zugriffsrechte ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Führung des Informationssystems in digitaler Form vorschreibt.

Hinzu kommt, dass spätestens mit dem Erlass des EMBAG³⁰ ein klares Signal in Richtung digitale Transformation der behördlichen Aufgabenerfüllung bzw. digitale Verwaltungsführung gesetzt wurde. Ein neu zu schaffendes papierbasiertes Informationssystem würde den Bestrebungen der digitalen Transformation klar zuwiderlaufen.

Für eine Interpretation, wonach das neue Informationssystem auf Papier geführt werden kann, bleibt damit kein Raum. Die Vorgabe ist demnach so zu verstehen, dass das neue **Informationssystem zwingend in digitaler Form** zu führen ist.

2. Frage 1: Frequenz und Form der Mitteilung

a) Einmal jährliche Deklaration des Lagerbestands ausreichend?

Die **jährliche Frequenz** der Datenübermittlung scheint **vertretbar**³¹, zumal die Daten insbesondere dem Zweck des Monitorings dienen und davon auszugehen ist, dass ein Monitoring auf Ebene Bundesrat im Rahmen einer jährlichen Prüfung angemessen ist. Eine häufigere Datenübermittlung scheint demnach nicht notwendig.

Fraglich ist hingegen, ob die **Deklaration des Lagerbestandes** die Anforderungen des Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG im Hinblick auf die Erfassung der «Verwendung» von PSM im Informationssystem in materieller Hinsicht genügt.

³⁰ Bundesgesetz vom 17. März 2023 über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG), SR 172.019.

³¹ Dies entspricht auch den Vorgaben auf Verordnungsstufe – siehe Art. 16b Abs. 8 ISLV –, wonach die Erfassung der Daten und Datenkorrekturen zu einem Kalenderjahr jeweils bis zum 31. Januar des Folgejahres abgeschlossen sein muss.

Wie in Ziff. C.1.a) ermittelt, sind unter «Verwendung» von PSM die Wirkstoffe, die Menge, der Zeitpunkt, die Orte oder Flächen sowie die Objekte oder Pflanzen zu verstehen. Operationalisiert wurden diese Vorgaben, indem auf Verordnungsstufe vorgegeben wird, dass die Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, der Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche sowie die Nutzpflanze oder das behandelte Objekt zu deklarieren sind (Anhang 3b Ziff. 5 ISLV). Hinzu kommt, dass gemäss Art. 16a Abs. 1 Bst. e ISLV i. V. m. Art. 62 Abs. 1^{bis} PSMV **jede Verwendung** von PSM, d. h. das jeweilige Ausbringen im Einzelfall, mitzuteilen ist.

Aus der jährlichen Deklaration des Lagerbestandes können die Bezeichnung des bzw. der PSM (Anhang 3b Ziff. 5.1.) sowie die verwendete Menge (Anhang 3b Ziff. 5.3 ISLV) ermittelt werden. Damit werden **von den fünf geforderten Datenkategorien** mittels einer jährlichen Deklaration des Lagerbestandes zumindest **zwei Kategorien, wenn auch nur teilweise, abgedeckt**. Allerdings sind auch diese beiden Datenkategorien nicht in dem vom Parlament und vom Bundesrat vorgesehenen Detaillierungsgrad erfüllt. Zwar kann aus der jährlichen Mitteilung des Lagerbestandes ermittelt werden, welche Menge welchen PSMs innerhalb eines Jahres verwendet wurde. Damit ist aber **keine Aussage über die Verwendung der PSM im Einzelfall** möglich.

Ausserdem kann aus der jährlichen Mitteilung des Lagerbestandes **keine Aussage zum Zeitpunkt der Verwendung**, zur **behandelten Fläche** sowie zur **Nutzpflanze oder zum behandelten Objekt** hergeleitet werden.

b) Elektronische Deklaration oder Deklaration auf Papier?

Wie unter Ziff. C.1.b) dargelegt, ist das mit Art. 165^f^{bis} LWG neu einzuführende Informationssystem zwingend digital zu führen. Zwar ist das Informationssystem durch das BLW zu betreiben, allerdings sieht der Wortlaut von Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LWG ausdrücklich vor, dass die Verwendung der PSM durch jene Regelungsadressaten zu erfassen ist, die PSM beruflich oder gewerblich verwenden. Damit bleibt kein Spielraum für eine Deklaration auf Papier. Die **Erfassung im digitalen Informationssystem** durch die gewerblichen oder betrieblichen Verwender **muss** logischerweise **elektronisch erfolgen**.

Die vom Bundesrat in Art. 16b Abs. 5 ISLV vorgesehene Konkretisierung, wonach die Erfassung direkt im Informationssystem PSM (a), über eine Schnittstelle für den Datentransfer (b) oder in einer Applikation eines privaten Anbieters oder eines Kantons (c) als Möglichkeiten vorgesehen werden, stimmt mit den Vorgaben von Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LWG überein.

3. Frage 2: Umfang der Mitteilungspflicht

Fraglich ist, **ob** der Gesetzgeber mit Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG eine **präzise Erfassung der mit Pflanzenschutzmitteln behandelten Flächen** als Polygon/Grundstückparzelle sowie **Zeitpunkt** und **behandelte Kulturen** meint oder ob es rechtlich genügend ist, wenn mitgeteilt wird, von welchem landwirtschaftlichen Betrieb ein Pflanzenschutzmittel auf den zum Betrieb gehörenden Flächen ausgebracht wurde.

Wie in Ziff. C.1.a) ausgeführt, meint der Gesetzgeber mit der Formulierung «Verwendung» von PSM in Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG Informationen über die Wirkstoffe, die Menge, den Zeitpunkt, die Orte oder Flächen sowie die Objekte oder Pflanzen. Diese Vorgaben werden auf Verordnungsstufe (Anhang 3b Ziff. 5 ISLV) in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG als Mitteilungspflicht über die Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, den Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche sowie die Nutzpflanze oder das behandelte Objekt verankert. Ergänzend ergibt sich aus Art. 16a Abs. 1 Bst. e ISLV i. V. m. Art. 62 Abs. 1^{bis} PSMV, dass das jeweilige Ausbringen im Einzelfall mitzuteilen ist. Diese Daten werden benötigt, um das Monitoring zu verbessern und bei Bedarf konkrete Massnahmen ergreifen zu können.³²

Gemäss Art. 6b Abs. 3 LwG werden die Daten des Informationssystems nach Art. 165^f^{bis} LwG vom Bundesrat für die Festlegung der Indikatoren zur Berechnung der Erreichung der Werte nach Art. 6b Abs. 2 LwG verwendet. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die im Informationssystem hinterlegten Daten die Berechnung der Indikatoren unter Berücksichtigung der Toxizität und des Einsatzes der PSM ermöglichen.

Für die Konzeption der Massnahmen und Weiterentwicklung der Indikatoren sind **pauschale Angaben** insbesondere dann **nicht geeignet**, wenn sich die behandelten Flächen eines beruflichen oder gewerblichen Verwenders auf unterschiedliche Gebiete und Regionen verteilen oder unterschiedliche Kulturen umfassen und auf den verschiedenen Flächen bzw. zu den unterschiedlichen Kulturen unterschiedliche PSM bzw. unterschiedliche Mengen an PSM ausgebracht werden.

Hinsichtlich der **behandelten Flächen** ist damit festzuhalten, dass eine **pauschale Mitteilung** aller zum Betrieb gehörenden Flächen den Vorstellungen des Gesetzgebers, die auf Verordnungsstufe konkretisiert wurden, **nicht genügt. Dieselbe Überlegung greift für unterschiedliche Kulturen.** Eine pauschale Mitteilung genügt weder hinsichtlich der behandelten Flächen noch hinsichtlich

³² Bericht Pa. Iv. 19.475 (Fn. 16), 6549 f.

der auf den Flächen vorhandenen Kulturen dem gemäss Art. 165^fbis Abs. 2 LwG erforderlichen Detaillierungsgrad.

Was die Frage nach der Mitteilung des **Zeitpunktes** der Ausbringung angeht, so ergibt sich die Notwendigkeit, diesen mitzuteilen, **unmittelbar aus den Ausführungsbestimmungen** auf Verordnungsstufe³³ bzw. aus der auf die Materialien gestützten Auslegung der gesetzlichen Vorgabe, die «Verwendung»³⁴ der PSM zu erfassen.

4. Frage 3: Zulässigkeit einer stark vereinfachten Lösung in einer Übergangsphase

Da die Antwort auf die Frage 1 in Bezug auf die Meldung lediglich des Lagerbestands negativ ausfällt, stellt sich die Frage, ob es zulässig ist, eine Einführungs-/Übergangsphase 2027–2029/2030 mit einer stark vereinfachten Lösung auf Betriebsebene vorzusehen und erst danach die endgültige Lösung (detaillierte Meldepflicht/präzise Erfassung der Anwendungen) umzusetzen, die den Rechtsgrundlagen und dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Der Gesetzgeber selbst hat keine Übergangsphase vorgesehen; auch die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe sehen keine Übergangsphase vor. Damit **gelten die Vorgaben** des Art. 165^fbis Abs. 2 LwG **grundsätzlich ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens** der Bestimmung³⁵, also ab dem 1. Januar 2024.

Wie in Ziff. C.2 a.) ausgeführt, vermag die stark vereinfachte Lösung (i. S. einer jährlichen Mitteilung des Lagerbestandes) den Anforderungen von Art. 165^fbis Abs. 2 LwG nicht zu genügen. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob die stark vereinfachte Lösung nur für eine Übergangsphase vorgesehen wird oder nicht. Für die Umsetzung der vereinfachten Lösung i. S. einer jährlichen Mitteilung des Lagerbestandes bedürfte es daher einer entsprechenden Anpassung auf Gesetzesstufe.

5. Zusammenfassung

Aufgrund der allein aus dem Wortlaut heraus nicht klar umrissenen Bedeutung von «Verwendung» in Art. 165^fbis Abs. 2 LwG ist auf dem Auslegungsweg zu ermitteln, welche Informationen davon erfasst sind. Aus einer historischen bzw. systematischen Auslegung ergibt sich, dass der Bundesrat mit den in den Ausführungsbestimmungen zum Informationssystem PSM festgelegten

³³ Siehe insbes. Anhang 3b Ziff. 5.2 ISLV.

³⁴ Siehe Ziff. C.1.a) hiervor.

³⁵ Siehe Gesetzgebungsleitfanden des Bundesamtes für Justiz, 4. Aufl., 2019, mit Aktualisierung 2023, Rz. 991, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>.

Daten den Vorgaben des Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG nachkommt. Eine jährliche Deklaration des Lagerbestandes genügt den Anforderungen des Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG demnach nicht. Die Erfassung der PSM muss zwingend digital erfolgen, eine papierbasierte Meldung ist ausgeschlossen. Eine pauschale Mitteilung der behandelten Flächen und Kulturen reicht nicht aus, da differenzierte Angaben notwendig sind. Die Vorgaben des Art. 165^f^{bis} Abs. 2 LwG sind seit dem 1. Januar 2024 in Kraft und gelten – mangels abweichender Bestimmungen – ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens.

D. Fragen 4 und 5: Rechtliche Beurteilung

1. Artikel 165f LwG

Das BLW betreibt ein Informationssystem zur Erfassung von Nährstoffverschiebungen in der Landwirtschaft (Art. 165f Abs. 1 LwG). Der Gesetzgeber gibt vor, dass Betriebe, die Nährstoffe abgeben bzw. solche, die Nährstoffe übernehmen, «**sämtliche Lieferungen**» erfassen müssen (Abs. 2 und 3). Der **Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen** zu diesem Informationssystem (Art. 165g LwG). Die Regelung geht zurück auf eine Revision des LwG, die seit dem 1. Januar 2014 in Kraft ist.³⁶

Unter die **Mitteilungspflicht** gemäss Art. 165f Abs. 2 und 3 LwG fallen «sämtliche Lieferungen».³⁷ Damit sind sämtliche Nährstoffverschiebungen zwischen landwirtschaftlichen Betrieben sowie die Verschiebungen von Recyclingdünger aus Biogas- und Kompostanlagen in die Landwirtschaft gemeint.³⁸ Ferner fallen alle Lieferungen von Hofdüngern an Biogas- und Kompostanlagen darunter.³⁹ **Regelungsadressat** von Art. 165f LwG sind Betriebe, die Nährstoffe abgeben (Abs. 2) bzw. übernehmen (Abs. 3), sofern diese zu Nährstoffverschiebungen in der Landwirtschaft führen (Abs. 1). Regelmässig wird es sich dabei um landwirtschaftliche Betriebe handeln,⁴⁰ allerdings können auch weitere Betriebe darunter fallen wie z. B. Kompostieranlagenbetreiber, welche an die landwirtschaftlichen Betriebe liefern. Das Informationssystem dient dem vereinfachten und transparenten Vollzug der Bestimmungen für Nährstoffverschiebungen innerhalb und in die Landwirtschaft.⁴¹

2. Artikel 164a LwG

a) *Regelungsgegenstand und Regelungsadressat*

Gemäss Art. 164a Abs. 1 LwG sind dem Bund Kraftfutter- und Düngelieferungen mitzuteilen, damit dieser die Nährstoffüberschüsse national und regional bilanzieren kann. **Regelungsadressaten** von Art. 164a LwG sind diejenigen Stellen, die Kraftfutter und Dünger in Verkehr bringen.

³⁶ AS 2013 3463 3863; BBI 2012 2075.

³⁷ Der vom Parlament verabschiedete Wortlaut von Art. 165f Abs. 1–3 entspricht dem vom Bundesrat unterbreiteten Entwurf (siehe BBI 2012 2327, 2341).

³⁸ BBI 2012 2075, 2267.

³⁹ BBI 2012 2075, 2267.

⁴⁰ Siehe BBI 2012 2075, 2267.

⁴¹ BBI 2012 2075, 2266.

Der **Bundesrat erlässt Ausführungsbestimmungen**, in denen der Kreis der Mitteilungspflichtigen und insbesondere die zu erfassenden Daten sowie die Stelle, der diese mitzuteilen sind, geregelt werden (Art. 164a Abs. 2 LwG).

b) Entstehungsgeschichte

Der Entwurf zu Art. 164a LwG wurde im Nationalrat während der Beratungen zur Revision aufgrund der parlamentarischen Initiative 19.475⁴² eingebracht. Eine erste Formulierung geht auf den Antrag von Nationalrat (NR) Jauslin zurück.⁴³ Diese Formulierung wurde im Ständerat als Zweitrat zwar leicht angepasst, allerdings hielt der Nationalrat an der Formulierung gemäss Antrag NR Jauslin fest.⁴⁴ Der Ständerat beschloss sodann eine Kompromissformulierung, welcher der Nationalrat schlussendlich zustimmte.⁴⁵ Die aktuelle Formulierung von Art. 164a LwG geht damit ursprünglich auf den Antrag von NR Jauslin zurück, wobei die finale Fassung eine leichte Anpassung durch den Ständerat erfuhr.

Fassung gemäss Antrag NR Jauslin, mit hervorgehobenen Änderungen durch den Ständerat⁴⁶:

Art. 164a Offenlegungspflicht für Nährstofflieferungen

¹ ~~Kraft~~Futtermittel- und Düngerlieferungen ~~an Landwirtschaftsbetriebe~~ sind dem Bund zu melden, damit dieser die Nährstoffüberschüsse national und regional bilanzieren kann.

² Der Bundesrat legt den Kreis der Meldepflichtigen fest und regelt insbesondere, welche Daten zu erfassen sind und wo diese zu melden sind.

Mit der durch NR Jauslin beantragten Formulierung soll bewirkt werden, dass die «Informationen zu den Futtermittel- und Düngerlieferungen von den Inverkehrbringern automatisch aus den Systemen der Firmen erfasst werden».⁴⁷ Damit werde die Aufzeichnung seitens der «Landwirte, respektive aller Abnehmer von Nährstofflieferungen» vereinfacht und die Daten könnten direkt für die Berechnung von Nährstoffbilanzen verwendet werden.⁴⁸ Selbstdeklarationen seien damit nicht mehr nötig. Zugleich werde die Transparenz erhöht, da heute nicht bekannt sei, wo Nährstoffe in Form von Düngemitteln zum Einsatz kommen.⁴⁹ Deshalb werde eine Aufzeichnung der

⁴² AS 2022 263.

⁴³ Amtliche Bulletin Nationalrat (AB N) 2020 2212 f.

⁴⁴ AB S 2021 47; AB N 2021 158.

⁴⁵ AB S 2021 145; AB N 2021 490.

⁴⁶ Abs. 2 blieb in den parlamentarischen Beratungen unverändert, erfuhr im Zuge der Publikation allerdings leichte redaktionelle Anpassungen.

⁴⁷ AB N 2020 2213.

⁴⁸ AB N 2020 2213.

⁴⁹ AB N 2020 2213.

Nährstofflieferungen durch den Inverkehrbringer und eine Gegenkontrolle durch den Abnehmer vorgesehen.⁵⁰

Mit der Änderung im Ständerat wurde eine Kompromissformulierung gesucht.⁵¹ Der Ständerat hatte ursprünglich alle Futtermittellieferungen von der Mitteilungspflicht ausnehmen und diese auf Düngelieferungen beschränken wollen. Da der Nationalrat an seiner Version festgehalten hatte, wurde im Ständerat von einer Minderheit beantragt, die Pflicht auf Dünger- und Kraftfutterlieferungen zu beschränken. Damit werde der am meisten kritisierte Nährstofffluss offengelegt.⁵² Dies sei insbesondere auch dadurch gerechtfertigt, dass Landwirte ohnehin bereits verpflichtet seien, gewisse Daten in HODUFLU zu erfassen.⁵³ Ausserdem sollten die Offenlegungspflichten nicht auf Landwirte beschränkt, sondern für sämtliche Dünger- und Futterlieferungen geregelt werden.⁵⁴ Dies sei notwendig, um Nährstoffüberschüsse national und regional korrekt zu bilanzieren.

c) Zwischenresultat

Mit Art. 164a LwG ist eine Entlastung der Landwirtschaft beabsichtigt, indem die Inverkehrbringer von Kraftfutter- und Düngelieferungen zur Offenlegung bzw. Mitteilung der Lieferungen verpflichtet werden. Erfasst sind alle Lieferungen und nicht nur jene an Landwirtschaftsbetriebe. Die Offenlegungspflicht bezieht sich auf Kraftfutter- und Düngelieferungen und ist damit enger gefasst als die Mitteilungspflicht bezüglich der Nährstofflieferungen gemäss Art. 165f LwG.

3. Verhältnis von Artikel 165f LwG und Artikel 164a LwG

Zwischen den beiden Bestimmungen besteht **keine Normenkonkurrenz**. Eine solche würde dann vorliegen, wenn die beiden Normen auf denselben Sachverhalt anwendbar wären und deren Anwendung – je für sich betrachtet – zu jeweils unterschiedlichen Rechtsfolgen führen würde.⁵⁵ Während Art. 164a LwG die Inverkehrbringer von Kraftfutter- und Düngemittel verpflichtet, richtet sich die Vorgabe von Art. 165f LwG an die Betriebe, die Nährstoffe in der Landwirtschaft abgeben bzw. übernehmen.

⁵⁰ AB N 2020 2213.

⁵¹ AB S 2021 144.

⁵² AB S 2021 144.

⁵³ AB S 2021 144.

⁵⁴ AB S 2021 144.

⁵⁵ BGE 141 II 66 (73); ERNST A. KRAMER/RUTH ARNET, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 125 ff.

Eine Schnittmenge kann sich aufgrund der Vorgabe in Art. 165f Abs. 2 LwG ergeben, wenn z. B. landwirtschaftliche Betriebe, die Nährstoffe abgeben, zugleich als Inverkehrbringer von Kraftfutter- und Düngemitteln einzustufen sind. Diesfalls fallen die Betriebe sowohl unter die Mitteilungspflicht gemäss Art. 164a Abs. 1 LwG als auch unter jene von Art. 165f Abs. 2 LwG. Damit sind zwar die die Mitteilungspflicht auslösenden Sachverhalte (teilweise) deckungsgleich, allerdings führen diese nicht zu unterschiedlichen bzw. sich widersprechenden Rechtsfolgen. Beide Rechtsfolgen (Mitteilungspflicht gemäss Art. 164a Abs. 1 LwG und Mitteilungspflicht gemäss Art. 165f Abs. 2 LwG) können nebeneinander bestehen.

4. Frage 4: Vorliegen einer Mitteilungspflicht?

Fraglich ist, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage vorhanden ist, um Futtermittellieferanten zur Bekanntgabe von Kraftfutter- und Düngelieferungen an einzelne Betriebe an das zentrale Informationssystem des BLW zu verpflichten. Diese Frage enthält vier Teilaspekte, die im Folgenden einzeln beleuchtet werden.

a) Kraftfutter- und Düngelieferungen

Gemäss Art. 164a LwG fallen die Kraftfutter- und Düngelieferungen unter die gesetzliche Mitteilungspflicht. Sie sind damit bereits auf Gesetzesstufe klar umrissen; der Bundesrat regelt sodann, welche Daten zu erfassen sind. Der Bundesrat hat die Mitteilungspflicht im Rahmen seiner Ausführungsbestimmungen wie folgt konkretisiert:

Hinsichtlich der **Kraftfutterlieferungen** sind deren Abgabe an Unternehmen, an Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter und andere Personen sowie die Rücknahme von Kraftfutter mit Menge und den darin enthaltenen Nährstoffmengen mitzuteilen (Art. 47a Abs. 1 FMV i. V. m. Art. 14 ff. ISLV). Die zu übermittelnden Daten umfassen insbesondere:

- Daten zu Futtermitteln, einschliesslich Grundfutter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a ISLV)
- Daten zu den Unternehmen und Personen, die Kraftfutter ab- oder weitergeben oder zurücknehmen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b ISLV)
- Daten zur Bewirtschafterin oder zum Bewirtschafter und zum Betrieb oder, sofern das Produkt an eine andere Person abgegeben wird, zur Anwenderin oder zum Anwender (Art. 14 Abs. Bst. c ISLV)
- Daten zur Menge der abgegebenen, weitergegebenen, zurückgenommenen oder im Auftrag ausgebrachten Produkte mit den jeweiligen Nährstoffmengen (Art. 14 Abs. 1 Bst. d ISLV)

- Daten zu den Vorräten jedes Produktes am Ende des Kalenderjahres mit den jeweiligen Nährstoffmengen (Art. 14 Abs. 1 Bst. e ISLV)

Hinsichtlich der **Düngerlieferungen** ist die Ab- oder Weitergabe von stickstoff- und phosphorhaltigen Düngern an Betriebe, Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter oder andere Abnehmerinnen und Abnehmer für jeden Einzelfall («jede Ab- oder Weitergabe») unter Angabe der Düngermenge und der darin enthaltenen Nährstoffmengen mitzuteilen (Art. 29 DüV⁵⁶). Für Mengen bis höchstens 105 kg Stickstoff und 15 kg Phosphor pro Kalenderjahr besteht eine Ausnahme, sofern der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin eines landwirtschaftlichen Betriebs den ökologischen Leistungsnachweis nach Artikel 11 DZV⁵⁷ nicht erbringen muss (Art. 29 Abs. 2 DüV). Die Übermittlung richtet sich nach den Vorgaben der ISLV. Die konkreten Daten umfassen insbesondere:

- Daten zu Düngern, einschliesslich Hof- und Recyclingdüngern; Daten zu Zufuhrmaterialien landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Herkunft in Unternehmen mit Hof- und Recyclingdüngerabgabe und -übernahme (Art. 14 Abs. 1 Bst. a ISLV)
- Daten zu den Unternehmen und Personen, die stickstoff- oder phosphorhaltige Dünger ab- oder weitergeben, zurücknehmen oder mit der Ausbringung solcher Produkte beauftragt sind (Art. 14 Abs. 1 Bst. b ISLV)
- Daten zur Bewirtschafterin oder zum Bewirtschafter und zum Betrieb oder, sofern das Produkt an eine andere Person abgegeben wird, zur Anwenderin oder zum Anwender (Art. 14 Abs. Bst. c ISLV)
- Daten zur Menge der abgegebenen, weitergegebenen, zurückgenommenen oder im Auftrag ausgebrachten Produkte mit den jeweiligen Nährstoffmengen (Art. 14 Abs. 1 Bst. d ISLV)
- Daten zu den Vorräten jedes Produktes am Ende des Kalenderjahres mit den jeweiligen Nährstoffmengen (Art. 14 Abs. 1 Bst. e ISLV)

b) Pflicht für Futtermittellieferanten

Regelungsadressaten von Art. 164a LwG sind diejenigen Stellen, die Kraftfutter und Dünger in Verkehr bringen.

Hinsichtlich der **Kraftfutterlieferungen** hat der Bundesrat dies dahingehend konkretisiert, dass die Daten zu Kraftfutterlieferungen gemäss Art. 47a Abs. 1 FMV von den **Futtermittelunternehmen**, zu welchen gemäss Art. 3 Abs. 5 Bst. a FMV auch die Futtermittellieferanten gehören, mitzuteilen

⁵⁶ Verordnung vom 1. November 2023 über das Inverkehrbringen von Düngern, SR 916.171.

⁵⁷ Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen, SR 910.13.

sind. Ferner fallen **Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter und andere Personen, die Kraftfutter weitergeben**, unter die Mitteilungspflicht (Art. 47a Abs. 2 FMV).

Hinsichtlich der **Düngerlieferungen** hat der Bundesrat den **Adressatenkreis** in Art. 29 DüV **weitgefasst**, indem jede Stelle («Wer (...) ab- oder weitergibt») unter die Mitteilungspflicht fällt. Entsprechend gilt die Mitteilungspflicht für Düngerlieferungen auch für Futtermittellieferanten, sofern diese stickstoff- und phosphorhaltige Dünger ab- oder weitergeben.

c) An einzelne Betriebe

Gemäss Art. 165f Abs. 2 und 3 LwG haben Betriebe, die Nährstoffe abgeben bzw. solche, die Nährstoffe übernehmen, **«sämtliche Lieferungen»** zu erfassen. Art. 164a LwG schreibt vor, dass «Kraftfutter- und Düngerlieferungen» mitzuteilen sind, wobei sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm ergibt, dass **sämtliche Lieferungen** – unabhängig davon, ob diese an Landwirtschaftsbetriebe oder andere Abnehmer erfolgen – mitzuteilen sind.

Damit ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, dass der Gesetzgeber nicht die Intention verfolgte, eine jährliche oder anderweitig pauschalisierte Mitteilungspflicht zu erlassen.⁵⁸ Vielmehr soll diese insbesondere im Falle von Art. 164a LwG ausdrücklich als Grundlage dafür dienen, auch regionale Nährstoffüberschüsse zu bilanzieren. Für eine regionale Bilanzierung werden entsprechend granulare Daten benötigt. Der Bundesrat wird sodann ermächtigt, im Rahmen der Ausführungsregelungen zu konkretisieren, welche Daten zu erfassen sind (Art. 164a Abs. 2 LwG). Aus Art. 47a FMV i. V. m. Art. 14 ISLV ergibt sich, dass diese Daten im Falle von Kraftfuttermitteln auch die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter bzw. die Anwenderinnen und Anwender erfassen. Analoges gilt im Falle der Düngemittel gemäss Art. 29 DüV i. V. m. Art. 14 ISLV. Mit den genannten Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat die gesetzlichen Vorgaben somit rechtmässig umgesetzt. Für eine Erfassung der Daten auf Ebene der einzelnen Betriebe spricht ferner die Tatsache, dass eine Überprüfung bzw. ein Monitoring zur Berechnung der Nährstoffverluste (Art. 6a LwG) nur auf Betriebsebene sinnvoll erscheint. Zudem erlaubt eine Erfassung der Daten auf Betriebsebene, diese nach verschiedenen Ausprägungen von Regionalität auszuwerten.

d) Zentrales Informationssystem des BLW

Die Datenübermittlung gemäss Art. 165f Abs. 1 LwG erfolgt an ein vom BLW betriebenes zentrales Informationssystem zu Nährstoffverschiebungen. Art. 164a LwG ist diesbezüglich dem Wortlaut

⁵⁸ Ein Blick in die Materialien bestätigt diese Feststellung; der Gesetzgeber hat an der bestehenden Deklarationslogik von HODUFLU orientiert, siehe AB S 2021 45 (Verweis auf das System beim Hofdünger); siehe auch AB N 2021 489.

nach offener gefasst («...sind dem Bund mitzuteilen...») und somit ist es dem Bundesrat überlassen, im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu regeln, welcher Stelle die Daten mitzuteilen sind (Art. 164a Abs. 2 LwG) bzw. konsequenterweise auch, wie die Daten an diese Stelle übermittelt werden können.

Die Meldepflicht für Futtermittelunternehmen erfolgt grundsätzlich an das BLW (Art. 47 FMV). Hinsichtlich der Mitteilungspflicht für Kraftfutterlieferungen enthält die FMV keine abweichende Vorgabe. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. d ISLV werden die Mitteilungspflichten gemäss Art. 164a LwG und Art. 165f LwG im selben zentralen Informationssystem zum Nährstoffmanagement umgesetzt.

5. Frage 5: Zulässigkeit einer Datenweitergabe?

Fraglich ist schliesslich, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Datenweitergabe (anonymisiert oder nicht anonymisiert) etwa an Forschungsinstitutionen im Auftrag des BLW und für den automatischen Zugriff anderer Bundesstellen und Kantone für ihre jeweiligen Vollzugsaufgaben (bspw. Vollzug der Direktzahlungsverordnung) vorhanden ist.

Die Frage ist zunächst zu konkretisieren (a) und lässt sich sodann unter verschiedenen Blickwinkeln analysieren. So ist zu prüfen, inwiefern die vom BLW im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabenerfüllung beschafften Daten nicht ohnehin als *Open Government Data* zu qualifizieren und entsprechend öffentlich zugänglich zu machen sind (b). Sodann ist zu präzisieren, welche Vorbehalte sich für die Weitergabe von Personendaten aus dem DSG⁵⁹ (c) bzw. für Daten juristischer Personen aus dem RVOG⁶⁰ (d) ergeben. Ausserdem sind die speziellen Situationen der Datenbearbeitung für Forschungszwecke (e) und die Auftragsdatenbearbeitung (f) darzustellen. Ferner stellt sich die Frage, ob ein Zugang zu den Daten gestützt auf das BGÖ⁶¹ denkbar wäre (g). Zu guter Letzt wird die Tragweite von Art. 165f Abs. 4 LwG skizziert (h).

a) Konkretisierung der Fragestellung

Im Folgenden wird ausschliesslich untersucht, ob für die Weitergabe der im Informationssystem gemäss Art. 165f LwG enthaltenen Daten eine hinreichende Rechtsgrundlage vorhanden ist. Weitere Informationssysteme (etwa gemäss Art. 165c oder Art. 165d LwG) werden ausgeklammert.

⁵⁹ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz, SR 235.1.

⁶⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010.

⁶¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, SR 152.3.

Zudem werden die einzelnen Teilfragen lediglich übersichtsartig dargestellt. Im konkreten Einzelfall können für die Weitergabe von Daten zusätzliche Erwägungen oder Rechtsgrundlagen eine Rolle spielen.

b) Open Government Data

Gemäss Art. 10 EMBAG müssen alle diesem Gesetz unterstehenden Verwaltungseinheiten ihre Daten, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschaffen oder generieren und die elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, öffentlich zugänglich machen. Als Einheit der zentralen Bundesverwaltung fällt das BLW in den Anwendungsbereich dieser Pflicht (Art. 2 Abs. 1 EMBAG).

Von der Publikationspflicht in Art. 10 EMBAG ausgenommen sind Personendaten, Daten juristischer Personen (Abs. 2 Bst. a), Daten, die von Gesetzes wegen nicht oder nur unter restriktiveren Bedingungen veröffentlicht werden dürfen (Abs. 2 Bst. b) und schliesslich Daten, deren Aufbereitung «bedeutende zusätzliche sachliche oder personelle Mittel erfordert» (Abs. 2 Bst. c). Mit Personendaten sind Daten gemeint, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen (Art. 5 Bst. a DSG). Der Ausschluss von Daten juristischer Personen ergibt sich auch aus Art. 57s RVOG, wonach Bundesorgane Daten juristischer Personen nur bekannt geben dürfen, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht. Art. 10 EMBAG stellt keine solche gesetzliche Grundlage dar.⁶²

Gemäss Anhang 3a ISLV enthält das zentrale Informationssystem des BLW zu Nährstoffverschiebungen verschiedene Datenkategorien, die als Personendaten bzw. Daten juristischer Personen zu qualifizieren sind. Dazu zählen insbesondere die Unternehmens-Identifikationsnummer (Anhang 3a, Nr. 1.1), die BUR-Nummer der lokalen Einheit (Anhang 3a, Nr. 1.2), Name und Adresse der rechtlichen und lokalen Einheit (Anhang 3a ISLV; Nr. 2.1) sowie Daten zu Abgeberin bzw. Abgeber sowie Anwenderin bzw. Anwender (Anhang 3a ISLV, Nr. 5.1).

Entsprechend fallen diese im Informationssystem des BLW zu Nährstoffverschiebungen enthaltenen Daten unter die Ausnahme gemäss Art. 10 Abs. 2 Bst. a EMBAG und sind **nicht als Open Government Data** zu qualifizieren. Auch die nicht personenbezogenen Daten im Informationssystem fallen m. E. nicht unter die Verpflichtung gemäss Art. 10 EMBAG, da anzunehmen ist, dass die Aufbereitung dieser Daten, insbesondere die Entkoppelung von den Personendaten, mit bedeutendem Zusatzaufwand i. S. v. Art. 10 Abs. 2 Bst. c EMBAG für das BLW verbunden wäre.

⁶² Botschaft vom 4. März 2022 zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben, BBl 2022 804, S. 70.

c) **Weitergabe von Personendaten**

Das Weitergeben von Personendaten wird in der Terminologie des DSG auch als Bekanntgeben bezeichnet.⁶³ Das Bekanntgeben von Personendaten wiederum stellt eine von verschiedenen Handlungen dar, die gemäss DSG unter das Bearbeiten von Personendaten fallen.⁶⁴ Bundesorgane dürfen Personendaten nur bearbeiten, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 34 Abs. 1 DSG).⁶⁵ Gemäss Art. 34 DSG ist nicht nur bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten grundsätzlich⁶⁶ eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich, sondern auch beim sog. Profiling (Art. 34 Abs. 2 Bst. b DSG); dasselbe gilt, wenn der Zweck oder die Art und Weise der Datenbearbeitung zu einem schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen führen können (Art. 34 Abs. 2 Bst. c DSG).⁶⁷

Die Bekanntgabe von Personendaten hat grundsätzlich denselben Anforderungen zu genügen wie die Bearbeitung von Personendaten (Art. 36 Abs. 1 DSG), d. h. es **bedarf grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage** bzw. einer formell-gesetzlichen Grundlage in den Fällen von Art. 34 Abs. 2 DSG.

Eine **Ausnahme** besteht **im Einzelfall** insbesondere dann, wenn die Bekanntgabe der Daten für den Verantwortlichen oder für die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist (Art. 36 Abs. 2 Bst. a DSG) oder wenn die betroffene Person in die Bekanntgabe eingewilligt hat (Art. 36 Abs. 2 Bst. b DSG). Diese Ausnahmen beziehen sich aber jeweils auf Einzelfälle und ermöglichen keine generelle Weitergabe von Personendaten.⁶⁸

Gemäss Anhang 3a ISLV enthält das zentrale Informationssystem des BLW zu Nährstoffverschiebungen verschiedene Datenkategorien, die als Personendaten zu qualifizieren sind.⁶⁹ Dabei handelt es sich allerdings nicht um besonders schützenswerte Personendaten i. S. des DSG.⁷⁰ Die Weitergabe dieser Personendaten bedarf demnach einer **gesetzlichen Grundlage, wobei diese auch auf Verordnungsstufe vorliegen kann**.

⁶³ Gemäss Art. 5 Bst. e DSG bedeutet «Bekanntgeben» das Übermitteln oder Zugänglichmachen von Personendaten.

⁶⁴ Gemäss Art. 5 Bst. d DSG bedeutet «Bearbeiten» jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von Daten.

⁶⁵ Diese Regelung entspricht der bisherigen Regelung in Art. 17 Abs. 1 aDSG; siehe dazu Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl 2017 6941, 7079.

⁶⁶ Zu den Ausnahmen siehe Art. 34 Abs. 3 f. DSG.

⁶⁷ Siehe auch BBl 2017 6941, 7079 f.

⁶⁸ Siehe nur CLAUDIA MUND, in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2023 Art. 36 Rz. 11 ff.

⁶⁹ Siehe Ziff. C.5.b) hiervor.

⁷⁰ Besonders schützenswerte Personendaten sind z. B. Daten über religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten, Daten über die Gesundheit oder genetische Daten (siehe Art. 5 Bst. c DSG).

Keine solche Grundlage bildet Art. 27 ISLV. Gestützt auf Art. 27 Abs. 1 ISLV kann das BLW zwar Daten der Öffentlichkeit zugänglich machen oder weitergeben, allerdings nur in anonymisierter Form.⁷¹ Gemäss Art. 27 Abs. 6 ISLV können Daten aus dem zentralen Informationssystem zu Nährstoffverschiebungen zugänglich gemacht oder weitergegeben werden, wenn dies im Bundesrecht oder in einem internationalen Abkommen vorgesehen ist. Diese Bestimmung stimmt hinsichtlich der Personendaten mit den eben skizzierten Vorgaben des DSG überein, erlaubt aber keine darüberhinausgehende Bekanntgabe von Personendaten. Dasselbe gilt für Art. 27 Abs. 9 ISLV, wonach Daten mit Einverständnis der betroffenen Person unter bestimmten Voraussetzungen für bestimmte Dritte online abrufbar gemacht werden können.

d) Weitergabe von Daten juristischer Personen

Bundesorgane dürfen Daten juristischer Personen bekannt geben, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht (Art. 57s Abs. 1 RVOG). Ausnahmen bestehen im Einzelfall insbesondere dann, wenn die betroffene juristische Person in die Bekanntgabe eingewilligt hat (Art. 57s Abs. 3 Bst. b RVOG) oder wenn die Bekanntgabe der Daten für das Bundesorgan oder die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist (Art. 57s Abs. 3 Bst. a RVOG). Wie im DSG beziehen sich die **Ausnahmen** gemäss Art. 57s Abs. 3 RVOG ausdrücklich auf **Einzelfälle** und erlauben keine generelle Weitergabe von Daten.

Gemäss Anhang 3a ISLV enthält das zentrale Informationssystem des BLW zu Nährstoffverschiebungen verschiedene Datenkategorien, die als Daten juristischer Personen zu qualifizieren sind.⁷² Die vorstehend mit Bezug zu den Personendaten gemachten Erwägungen gelten entsprechend.⁷³ Die Weitergabe bedarf einer **gesetzlichen Grundlage, wobei eine Verankerung auf Verordnungsstufe ausreichend** ist.

e) Weitergabe von Daten zu Forschungszwecken

Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen Bundesorgane Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung oder Statistik, bearbeiten (Art. 39 Abs. 1 DSG). Diese Spezialbestimmung geht den allgemeinen Bestimmungen zur Datenbearbeitung vor; die Rede ist von einer privilegierten Datenbearbeitung.⁷⁴ Art. 39 bildet keine Grundlage für eine Datenerhebung, sondern bezieht sich auf bereits erhobene Personendaten, wenn diese zu nicht personenbezogenen Zwecken verwendet werden sollen.

⁷¹ Zur Weitergabe von Daten zu Forschungszwecken siehe sogleich, Ziff. C.5.e).

⁷² Siehe Ziff. C.5.b) hiavor.

⁷³ Siehe Ziff. C.5.c) hiavor.

⁷⁴ Siehe nur BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2023 Art. 39 Rz. 1.

Die privilegierte Datenbearbeitung umfasst auch die **Bekanntgabe von Personendaten**; das Erfordernis der Rechtsgrundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 DSG entfällt.⁷⁵

Eine solche privilegierte Datenbearbeitung bzw. Weitergabe von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken (z. B. zu Forschungszwecken) ist an die **folgenden Auflagen** gebunden:

- Anonymisierung der Daten, sobald es der Zweck des Bearbeitens zulässt (Art. 39 Abs. 1 Bst. a DSG);
- keine Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten (Art. 39 Abs. 1 Bst. b DSG);
- Weitergabe der bekanntgegebenen Daten nur mit Zustimmung des Bundesorgans (Art. 39 Abs. 1 Bst. c DSG);
- Ausschluss des Personenbezugs bei Publikation der Ergebnisse (Art. 39 Abs. 1 Bst. d DSG).

Gemäss Art. 27 Abs. 2 ISLV kann das BLW Daten aus dem zentralen Informationssystem zum Nährstoffmanagement für Studien- und Forschungszwecke an inländische Hochschulen und ihre Forschungsanstalten weitergeben. Für darin enthaltene Personendaten gelten die soeben skizzierten datenschutzrechtlichen Auflagen des Art. 39 Abs. 1 DSG.

Für die Daten juristischer Personen enthält das RVOG keine Bestimmung mit Auflage für die privilegierte Datenbearbeitung bzw. Weitergabe von Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken. Die Weitergabe kann sich entsprechend auf die Vorgaben von Art. 27 Abs. 2 ISLV stützen.

f) Auftragsdatenbearbeitung

Die Bearbeitung von Personendaten kann auch unmittelbar im Auftrag des BLW erfolgen, etwa wenn die Daten von Forschungsinstitutionen ausgewertet werden sollen. Gemäss Art. 9 Abs. 1 DSG kann die Bearbeitung von Personendaten vertraglich oder durch die Gesetzgebung einem Auftragsbearbeiter übertragen werden. Hierbei handelt es sich nicht um eine Bekanntgabe (oder Weitergabe) von Personendaten im datenschutzrechtlichen Sinn. Die **Datenherrschaft verbleibt beim Verantwortlichen** und wird nicht auf den Auftragsbearbeiter übertragen.⁷⁶

Die Übertragung der Datenbearbeitung an einen Auftragsbearbeiter ist gemäss Art. 9 DSG an verschiedene **Voraussetzungen** geknüpft, die **kumulativ** vorliegen müssen:⁷⁷

- vertragliche oder gesetzliche Grundlage (Art. 9 Abs. 1 DSG);⁷⁸

⁷⁵ BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2023 Art. 39 Rz. 35.

⁷⁶ BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2023 Art. 9 Rz. 10.

⁷⁷ Siehe zu den einzelnen Voraussetzungen BRUNO BAERISWYL, in: ders./Kurt Pärli/Dominika Blonski (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Bern 2023 Art. 9 Rz. 23 ff.

⁷⁸ Im Falle der Daten aus dem zentralen Informationssystem zum Nährstoffmanagement enthält Art. 27 Abs. 2 Satz 2 ISLV eine entsprechende Grundlage.

- Bearbeitung der Daten durch den Auftragsbearbeiter nur so, wie der Verantwortliche dies tun dürfte (Art. 9 Abs. 1 Bst. a DSGVO);
- keine gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungsverpflichtungen, die eine Übertragung der Datenbearbeitung an den Auftragsbearbeiter verbieten (Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSGVO);
- Gewissheit, dass der Auftragsbearbeiter in der Lage ist, die Datensicherheit zu gewährleisten (Art. 9 Abs. 2 DSGVO);
- vorgängige Zustimmung des Verantwortlichen zum Beizug Dritter durch den Auftragsbearbeiter (Art. 9 Abs. 3 DSGVO).

Für die Daten juristischer Personen enthält das RVOG keine ausdrückliche analoge Bestimmung über die Voraussetzung einer Auftragsdatenbearbeitung. Aufgrund der offenen Formulierung kann allerdings auch hier Art. 27 Abs. 2 Satz 2 ISLV herangezogen werden.

g) Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsprinzip

Das BGÖ gilt insbesondere für die Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Es gibt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 6 Abs. 1 BGÖ). Als amtliche Dokumente gelten Informationen, wobei der Informationsträger selbst beliebig sein kann (Art. 5 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Die Informationen müssen im Besitz einer Behörde sein, wobei die Information entweder von der Behörde selbst stammt oder ihr mitgeteilt worden ist (Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Ferner muss die Information die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die **Voraussetzungen** von Art. 5 Abs. 1 BGÖ können **bei Informationen, die in Informationssystemen des BLW enthalten sind, grundsätzlich als erfüllt** betrachtet werden. Allerdings ist damit noch nicht gesagt, dass diese Informationen auf Gesuch eingesehen werden dürfen.

So statuiert das BGÖ selbst verschiedene **Ausnahmen** eines Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Zum einen sind dies die Ausnahmen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ, etwa wenn durch den Zugang die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden könnte. Zum anderen kann dem Zugang zu amtlichen Dokumenten die Privatsphäre Dritter entgegenstehen (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Allerdings gibt es zu letzterem wiederum die Möglichkeit der Gegen Ausnahme, wenn das öffentliche Interesse gegenüber dem Interesse am Schutz der Privatsphäre Dritter höher gewertet wird. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn es um die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit geht.

Eine gewisse Grenze ist dem Öffentlichkeitsprinzip durch den **Schutz von Personendaten und von Daten juristischer Personen** gesetzt. So sind amtliche Dokumente, die Personendaten oder Daten juristischer Personen enthalten, nach Möglichkeit vor einer Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Sofern eine Anonymisierung nicht möglich ist, sind die Vorgaben des Art. 36

DSG bzw. des Art. 57s RVOG (für Daten juristischer Personen) zu berücksichtigen; d. h. die Bekanntgabe der Personendaten bedarf grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage bzw. einer formell-gesetzlichen Grundlage in den Fällen von Art. 34 Abs. 2 DSG.⁷⁹ Bundesorgane dürfen Daten juristischer Personen grundsätzlich nur bekannt geben, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht (Art. 57s Abs. 1 RVOG).⁸⁰

Das BGÖ eröffnet keine über die datenschutzrechtlichen Grundsätze bzw. die Vorgaben des Art. 27 ISLV hinausgehende Grundlage zur Veröffentlichung von Daten.⁸¹

h) Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten gemäss Art. 165f Abs. 4 LwG

Gemäss Art. 165f Abs. 4 LwG dürfen verschiedene Stellen und Personen Daten im Informationssystem online abrufen, sofern dies im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben geschieht. Dazu zählen

- das BAFU: zur Unterstützung des Vollzugs der Gewässerschutzgesetzgebung (Art. 165f Abs. 4 Bst. a LwG);
- die kantonalen Vollzugsbehörden und die von ihnen zur Ausführung von Kontrollen beauftragten Stellen: zur Erfüllung der Aufgaben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Art. 165f Abs. 4 Bst. b LwG);
- der Bewirtschafter oder die Bewirtschafterin, für Daten, die ihn oder sie betreffen (Art. 165f Abs. 4 Bst. c LwG);
- Dritte, die über eine Ermächtigung des Bewirtschafters oder der Bewirtschafterin verfügen (Art. 165f Abs. 4 Bst. d LwG).

Die Aufzählung ist abschliessend; insbesondere bildet Art. 165f Abs. 4 LwG keine gesetzliche Grundlage, die den Zugriff anderer Bundesstellen – abgesehen vom BAFU – erlaubt. Zu prüfen bliebe im konkreten Einzelfall, ob eine anderweitige gesetzliche Grundlage für den Zugriff durch andere Bundesstellen vorhanden ist.

6. Zusammenfassung

Art. 164a LwG verpflichtet zur Mitteilung der Kraftfutter- und Düngelieferungen an den Bund, damit dieser die Nährstoffüberschüsse national und regional bilanzieren kann. Den Kreis der Mitteilungspflichtigen, die zu erfassenden Daten und die Stelle, der diese Daten mitzuteilen sind, regelt der Bundesrat in Ausführungsbestimmungen (Art. 164a Abs. 2 LwG). Aus den Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe ergibt sich, dass die Kraftfutterlieferungen von den Futtermittelunternehmen, den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie anderen Personen, die

⁷⁹ Siehe Ziff. C.5.c) hiavor.

⁸⁰ Siehe Ziff. C.5.d) hiavor.

⁸¹ Zum selben Resultat führt eine Analyse von Art. 10g des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, USG), der das Öffentlichkeitsprinzip bei Umweltinformationen verankert.

Kraftfutter weitergeben, mitzuteilen sind (Art. 47a Abs. 2 FMV). Düngelieferungen sind von jeder Stelle mitzuteilen, die stickstoff- und phosphorhaltige Dünger an Betriebe, Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter oder andere Abnehmende ab- oder weitergibt (Art. 29 DüV). Aus Art. 165f Abs. 2 und 3 LwG bzw. aus der historischen Auslegung von Art. 164a LwG ergibt sich, dass sämtliche Lieferungen mitzuteilen sind. Aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung – die Mitteilungspflicht dient insbes. der regionalen Bilanzierung – ergibt sich ferner, dass entsprechend granulare Daten notwendig sind. Die Mitteilungspflicht hinsichtlich der Lieferung an einzelne Betriebe, die sich aus den Ausführungsbestimmungen ergibt, entspricht damit den gesetzlichen Vorgaben. Die Daten sind an das zentrale Informationssystem zu Nährstoffverschiebungen (Art. 165f LwG) zu übermitteln.

Hinsichtlich der Frage nach der Zulässigkeit einer Weitergabe der im Informationssystem gemäss Art. 165f LwG enthaltenen Daten ist zunächst festzuhalten, dass diese Daten nicht als *Open Government Data* i. S. von Art. 10 EMBAG zugänglich gemacht werden müssen. Das BLW darf die Daten der Öffentlichkeit allerdings in anonymisierter Form zugänglich machen oder weitergeben (Art. 27 Abs. 1 ISLV).

Daten aus dem zentralen Informationssystem zum Nährstoffmanagement dürfen zudem für Studien- und Forschungszwecke an nationale Hochschulen weitergegeben werden, wobei im Falle von Personendaten die datenschutzrechtlichen Auflagen des Art. 39 Abs. 1 DSGVO zu beachten sind. Ferner ist eine Auftragsdatenbearbeitung gestützt auf Art. 27 Abs. 2 Satz 2 ISLV denkbar, wobei im Falle von Personendaten die Voraussetzungen von Art. 9 DSGVO zu berücksichtigen sind.

Aus dem Öffentlichkeitsprinzip lässt sich keine über die Möglichkeiten von Art. 27 ISLV hinausgehende Grundlage zur Veröffentlichung oder Weitergabe von Daten aus dem zentralen Informationssystem zum Nährstoffmanagement herleiten.

Für eine Weitergabe von im Informationssystem des BLW zu Nährstoffverschiebungen enthaltenen Personendaten bzw. Daten juristischer Personen ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, wobei diese auch auf Verordnungsstufe vorliegen kann. Eine solche Grundlage bildet für verschiedene Stellen und Personen Art. 165f Abs. 4 LwG, sofern der Datenzugang im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben stattfindet.