

EDOEB empfehlung-vom-12-februar-2010-bag-interessenerklaerungen-von-kommissionsmitglie-2010-02-12 vom 12. Februar 2010

EDÖB, 2010-02-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-12-februar-2010-bag-interessenerklaerungen-von-kommissionsmitglie-2010-02-12

FR: EDOEB empfehlung-vom-12-februar-2010-bag-interessenerklaerungen-von-kommissionsmitglie-2010-02-12 du 12 février 2010

IT: EDOEB empfehlung-vom-12-februar-2010-bag-interessenerklaerungen-von-kommissionsmitglie-2010-02-12 del 12 febbraio 2010

Erwägungen

E. 1

Die Antragstellerin (Journalistin) reichte beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) am 18. Juni 2009 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) ein Gesuch um Zugang zur „Déclaration complète des conflits d'intérêt“¹ der Mitglieder der Eidgenössischen Impfkommision (EKIF) und der Arbeitsgruppe „Impfung gegen humane Papillomaviren“ ein.

E. 2

Das BAG lehnte mit Schreiben vom 17. Juli 2009 den Zugang zu den Interessenerklärungen mit der Begründung ab, dass „La Commission fédérale pour les vaccinations est une commission consultative. Au plan légal les commissions d'administration qui ont une fonction consultative ne tombent pas dans le champ d'application de la loi sur la transparence [...] et leurs documents ne sont donc pas soumis non plus cette loi (...). Le Groupe de travail constitué pour l'élaboration du rapport 'Impfung gegen Papillomaviren (HPV)' étant un sous- groupe de la Commission fédérale pour les vaccinations avec des experts externes n'est de

1 Das Formular „Interessenerklärung für die Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Impffragen“/„Déclaration d'intérêts pour les membres de la commission fédérale pour les vaccinations“ sind veröffentlicht auf der Site www.ekif.ch > Themen > Die Kommissionen > Unabhängigkeit

2/7

ce fait pas non plus soumis à la LTrans. S'agissant d'un document de la Commission, la déclaration complète des conflits d'intérêt n'est donc pas accessible.“

E. 3

Am 17. Juli 2009 reichte die Antragstellerin beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) einen Schlichtungsantrag ein.

E. 4

Auf Anfrage begründete das BAG dem Beauftragten mit Schreiben vom 5. August 2009 detailliert die Zugangsverweigerung. Es verwies u.a. darauf, dass es sich bei der EKIF "um eine beratende Verwaltungskommission im Sinne von Art. 8a der Regierungs- und

Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) [handelt]. [...] Die EKIF verfügt als beratende Kommission über keine Verfügungskompetenz. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz² sind solche Kommissionen dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ; SR 152.3) nicht unterstellt, fallen also nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 2 BGÖ). In gleicher Weise äussert sich das Bundesamt für Justiz (BJ) in den erläuternden Dokumenten, die es bei der Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt hat (Häufig gestellte Fragen, S. 5/6)³.“ Bezüglich der Arbeitsgruppe „Impfung gegen humane Papillomaviren“ hielt das BAG fest, dass neben Mitgliedern der EKIF zusätzliche externe Spezialisten aus dem Fachgebiet Einsitz nehmen. „Bezüglich Unterstellung unter das BGÖ muss für solche kommissionsinterne Arbeitsgruppen das Gleiche gelten wie für die EKIF. Da die EKIF nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fällt, sind auch die von ihr erstellten bzw. empfangenen Dokumente nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt und damit nicht zugänglich. Gemäss den erwähnten Ausführungen in der Botschaft zum BGÖ werden die Dokumente zugänglich, wenn sie an eine dem Gesetz unterstellte Behörde übermittelt worden sind. Das ist bei den von Ihnen verlangten Interessenerklärungen der Kommissionsmitglieder nicht der Fall. Die Erklärungen werden beim Kommissionssekretariat aufbewahrt. Dieses ist dem BAG administrativ zugeordnet und wird in der Sektion Impfungen, Abteilung Übertragbare Krankheiten des Bereichs Öffentliche Gesundheit geführt. Nur falls das Kommissionssekretariat, das Präsidium oder mindestens drei Mitglieder der EKIF bezüglich der Unabhängigkeit eines Mitglieds Zweifel haben, wird der fragliche Fall dem Eidgenössischen Departement des Innern zur Beurteilung vorgelegt. Erst durch diese Weiterleitung käme die entsprechende Erklärung in den Besitz einer dem BGÖ unterstellten Behörde und eine eventuelle Herausgabe müsste dann nach den Regeln des BGÖ beurteilt werden. Ein solcher Fall ist bisher aber nicht eingetreten.“

E. 5

Am 21. September 2009 reichte die Antragstellerin eine Rechtsverzögerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, weil der Beauftragte das Schlichtungsverfahren nicht innerhalb der vom Gesetz vorgesehenen 30 Tage durchgeführt hat.

E. 6

Mit Urteil vom 16. Dezember 2009 (Ref. A-6032/2009) anerkannte das Bundesverwaltungsgericht die Rechtsverzögerung und lud den Beauftragten ein, bis Ende Januar 2010 ein Schlichtungsverfahren durchzuführen und eine Empfehlung zu erlassen.

E. 7

Am 20. Januar 2010 führte der Beauftragte eine Schlichtungssitzung mit der Antragstellerin und zwei Vertretern des BAG durch. Dabei verwies der Beauftragte zum einen auf die Teilrevision der RVOV (Art. 8a ff. RVOV) sowie auf die Botschaft⁴ zur Änderung des 2 Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1986. ³ <http://intranet.bj.admin.ch/inbj-publ/bj/de/home/dienstleistungen/wissensmanagement/oeffprinzip.html> (Stand: 12.2.2010) ⁴ BBl 2006 8009, 8012

3/7

Parlamentsgesetzes, wonach ausserparlamentarische Kommissionen organisationsrechtlich zur dezentralen Bundesverwaltung gehören. Die Beteiligten vereinbarten, dass das BAG die

Frage der Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf Verwaltungskommissionen nochmals prüft und – bei positiver Beantwortung der Frage – die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BGÖ anhört.

E. 8

Das BAG teilte in einer Stellungnahme zuhanden der Antragstellerin und des Beauftragten mit, dass es nach nochmaliger eingehender Prüfung an der Verweigerung der Herausgabe der verlangten Dokumente festhalte. Dabei wiederholte es seine Standpunkte in Bezug auf die Nichtanwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf die EKIF und die besagte Arbeitsgruppe (s. Ziffer I.4.). In Bezug auf den vom Beauftragten im Schlichtungsverfahren angeführten Hinweis auf die Änderung des Parlamentsgesetzes ändere sich nichts an dieser Beurteilung.

E. 9

Thomas Sägesser, in: Brunner / Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 2, RZ 24

E. 10

Bericht des Bundesrates vom 12. Dezember 2008 „Der Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)“; in VPB 2009.6 (S. 57-89)

5/7

Der Bundesrat hat in letzter Zeit verschiedentlich festgehalten, dass ausserparlamentarische Kommissionen organisationsrechtlich der dezentralen Bundesverwaltung zuzuordnen sind.¹¹ Dementsprechend hat er mit der Teilrevision der RVOV die ausserparlamentarischen Kommissionen systematisch dem „2. Kapitel: Die Verwaltung“ zugeordnet. Gleichzeitig hat er mit Art. 8f RVOV eine Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen für Kommissionsmitglieder statuiert. Vorliegend findet diese Bestimmung jedoch keine Anwendung, da die Offenlegungspflicht gemäss Übergangsbestimmungsartikel bis zu den Gesamterneuerungswahlen 2011 nur für Mitglieder neu eingesetzter ausserparlamentarischer Kommissionen gilt.

4. In Bezug auf die Qualifikation der Verwaltungskommissionen teilt der Beauftragte demzufolge die Meinung von Sägesser (s.o. II.B.2.). Die EKIF ist eine ausserparlamentarische Verwaltungskommission und als solche der dezentralen Bundesverwaltung zuzurechnen. Folglich gelangt vorliegend das Öffentlichkeitsgesetz zur Anwendung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ).

Demnach sind die Dokumente der EKIF und der Arbeitsgruppe „Impfung gegen humane Papillomaviren“ sowie vorhandene Interessenerklärungen nach Massgabe der Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes grundsätzlich zugänglich.

5. Die Interessenerklärungen enthalten nebst den Daten der einzelnen Mitglieder auch Angaben zu jenen Personen (insbesondere Unternehmen aus der Pharmabranche), mit welchen die Mitglieder in Beziehung stehen (z.B. Beteiligungen, Beratertätigkeiten, Honorare für Expertisen, Kostenübernahme für Teilnahme an Kongressen¹²). Die Antragstellerin möchte Zugang zu allen Personendaten erwirken. Eine Anonymisierung, wie in Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgesehen, fällt somit nicht in Betracht. Gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ beurteilt sich eine mögliche Bekanntgabe der Personendaten nach Art. 19 DSGVO. Vorliegend besteht weder eine gesetzliche Grundlage, welche die Datenbekanntgabe

legitimieren würde, noch ist eine Ausnahme nach Art. 19 Abs. 1 lit. a - d DSGVO gegeben. Eine Bekanntgabe der Personendaten kann einzig im Rahmen von Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO erfolgen. Gemäss dieser Bestimmung kann eine Behörde gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten dann bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und wenn an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

6. In Ausnahmefällen kann trotz einer Beeinträchtigung der Privatsphäre der Zugang zu Dokumenten mit Personendaten gewährt (Art. 7 Abs. 2, zweiter Teilsatz BGO) und – da selbstredend eine Anonymisierung nicht möglich ist – Personendaten bekannt gegeben werden (Art. 19 Abs. 1 bis DSGVO). Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Behörde im Rahmen der Interessenabwägung zum Schluss gelangt, dass das öffentliche Interesse am Zugang das Recht einer Drittperson auf Schutz ihrer Privatsphäre überwiegt (Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31). Für diese Güterabwägung liefert Art. 6 Abs. 2 VBGÖ Anhaltspunkte für jene Fälle, in denen ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen kann. Ein öffentliches

E. 11

s. Botschaft über die Neuordnung der parlamentarischen Kommissionen: „Da die ausserparlamentarischen Kommissionen für den Bundesrat oder die Bundesverwaltung tätig sind, werden sie zum Bestand der Bundesverwaltung gerechnet.“ (BBl 2007 6641, 6651); sowie

Botschaft zur Änderung des Parlamentsgesetzes: „Ausserparlamentarische Kommissionen gehören gemäss Artikel 6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1992 (RVOV) organisationsrechtlich zur dezentralen Bundesverwaltung.“ (BBl 2006 8009, 8012)

E. 12

ausführliche Umschreibung auf dem Formular „Interessenerklärung für die Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Impffragen“, s. Fussnote 1

6/7

Interesse am Zugang kann namentlich überwiegen, wenn die Zugänglichmachung dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dient (Art. 6 Abs. 1 Bst. b VBGÖ).

In Bezug auf das Interesse der betroffenen Personen am Schutz ihrer Privatsphäre kann festgehalten werden, dass die Offenlegung der Interessenerklärungen ein Bekanntwerden der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der EKIF (und allfälliger Arbeitsgruppen) und wirtschaftlichen Unternehmen zur Folge hat. Aufgrund der Funktion der EKIF und insbesondere aufgrund der Qualität der betroffenen Daten gelangt der Beauftragte zur Ansicht, dass die Offenlegung dieser Kontakte lediglich als geringfügiger Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Personen zu qualifizieren ist.

Den privaten Interessen der Betroffenen steht das Interesse der Bevölkerung gegenüber, weil der Zugang dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen kann. Die EKIF ist sich bewusst, dass ihre Impfeempfehlungen einen wichtigen Einfluss auf die öffentliche Gesundheit haben. Daher erachtet sie es als notwendig, „mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Prüfung der Erwägungen, die diesen Empfehlungen zu Grunde

liegen, unabhängig und ohne direkten oder indirekten Druck erfolgt.“¹³ Damit bringt sie zum Ausdruck, welche Bedeutung sie selber den Interessenabklärungen hinsichtlich der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder beimisst. Vorliegend geht es nicht nur um ein allgemeines öffentliches Interesse an Transparenz in der Verwaltung. Vielmehr besteht ein zum Schutz der öffentlichen Gesundheit spezifisches Interesse der Bevölkerung zu wissen, ob und welche Interessenbeziehungen zwischen den Mitgliedern der EKIF (bzw. der besagten Arbeitsgruppe) und der Pharmaindustrie bestehen. Einerseits haben Impfempfehlungen direkt Einfluss auf die Gesundheit der gesamten Bevölkerung. Andererseits kann zwischen den Empfehlungen der EKIF und der Verwendung bestimmter Impfstoffe einzelner Unternehmen eine Wechselwirkung bestehen. Durch die Offenlegungen der Interessenklärungen der Mitglieder der EKIF (bzw. allfälliger Arbeitsgruppen) wird für die Bevölkerung erkennbar, ob und insbesondere welche Beziehungen bestehen. Dies erlaubt ihr auch eine Beurteilung der Unabhängigkeit der EKIF.

Nach summarischer Prüfung gelangt der Beauftragte daher zum Schluss, dass zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ein berechtigtes und überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht zu erfahren, ob und welche Beziehungen zwischen den Mitgliedern der EKIF (bzw. der Arbeitsgruppe „Impfung gegen humane Papillomaviren“) und Pharmaunternehmen existieren.

7. Der Beauftragte empfiehlt dem BAG, die betroffenen Personen (Mitglieder der EKIF und der Arbeitsgruppe sowie die auf den Interessenklärungen aufgeführten natürlichen und juristischen Personen) gemäss Art. 11 BGÖ anzuhören, sofern es die Gewährung des Zugangs in Betracht zieht.

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.