

EDOEB empfehlung-vom-23-februar-2022-bag-co2-messwerte-in-schulzimmernzielkonforme-dur-2022-02-23 vom 23. Februar 2022

EDÖB, 2022-02-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/edoeb_empfehlung-vom-23-februar-2022-bag-co2-messwerte-in-schulzimmernzielkonforme-dur-2022-02-23

FR: EDOEB empfehlung-vom-23-februar-2022-bag-co2-messwerte-in-schulzimmernzielkonforme-dur-2022-02-23 du 23 février 2022

IT: EDOEB empfehlung-vom-23-februar-2022-bag-co2-messwerte-in-schulzimmernzielkonforme-dur-2022-02-23 del 23 febbraio 2022

Erwägungen

E. 1

Die Antragstellerin (Journalist) hat am 30. September 2021 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) Bundesamt für Gesundheit (BAG) um Zugang zu den «Rohdaten der BAG-Studie "From spontaneous to strategic natural window ventilation: Improving indoor air quality in Swiss schools"¹, inklusive Namen der Schulen» ersucht. Dabei interessierten den Antragsteller speziell alle Messungen mit CO₂-Konzentrationswerten über 2.000 ppm.

E. 2

Am 26. Oktober 2021 stellte das BAG dem Antragsteller mehrere Tabellen mit den Rohdaten über die CO₂-Messwerte in 96 Schulen bzw. 100 Schulzimmern, die grafisch visualisierten CO₂-Verläufe in den Schulzimmern sowie die entsprechenden Belegungsdaten zu. In den Dokumenten, in welchen die betroffenen Schulen ausgeführt sind, wurden diese Angaben samt Ortschaft und Kanton eingeschwärzt. Das BAG informierte den Antragsteller, dass die beteiligten Kantone, Gemeinden, Schulen und Lehrpersonen freiwillig an der Studie teilgenommen hätten und dass es ihnen «Anonymität zugesichert» habe. Weiter bot das BAG dem Antragsteller an, die Beteiligten zu kontaktieren, so dass sich die angesprochenen Schulen freiwillig hätten melden können.

E. 3

Am gleichen Tag antwortete der Antragsteller dem BAG, dass er diesen Vorschlag ablehne, und betonte das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe aller Schulhäuser, welche an der Studie mitgewirkt hatten.

E. 4

Mit E-Mail vom 15. November 2021 nahm das BAG zum Zugangsgesuch definitiv Stellung und bestätigte den eingeschränkten Zugang gemäss Stellungnahme vom 26. Oktober 2021. Dabei präziserte es die Gründe für die Anonymisierung der Schulhäuser u.a. wie folgt.

1 From spontaneous to strategic natural window ventilation: Improving indoor air quality in Swiss schools - ScienceDirect.

– Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ: «1. Vorliegend geht es um eine Querschnittsstudie zur Grundlagenbeschaffung und Forschung im Sinne von Art. 37 des Chemikaliengesetzes (ChemG, SR 813.1) mit dem Ziel, festzustellen, inwiefern bezüglich Durchlüftung von Schulzimmern für das BAG Handlungsbedarf besteht (ChemG, Art. 29, Information zur Innenraumluft zur Innenraumluft). 2. Die Teilnahme der Kantone, Gemeinden, Schulen und der jeweiligen Lehrperson bzw. der jeweiligen Lehrpersonen einer Schule an dieser Querschnittsstudie war absolut freiwillig, die erhobenen Daten sind nicht meldepflichtig. Das BAG hat den Beteiligten zugesichert, die Daten nur in anonymisierter Form an Dritte weiterzugeben. [...] Ohne eine solche Zusicherung wäre es nicht möglich gewesen, diese Daten zu erheben.» – Art. 7 Abs. 1 Bst. b und e BGÖ: «3. Das BAG ist bei der Umsetzung seiner Aufgaben auf die Mitarbeit der kantonalen Behörden und Institutionen angewiesen. Sollten wir die Zusicherung in Bezug auf die uns freiwillig gelieferten Daten nicht einhalten, würde dies zu einem Vertrauensverlust führen, der die Beziehungen zu den Kantonen belastet und künftige Datenerhebungen dieser Art verunmöglicht. Damit würde die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags nach Art. 29 ChemG massiv beeinträchtigt, da ohne Messung der Luftqualität weder der Handlungsbedarf eruiert noch die zu treffenden Massnahmen bestimmt und umgesetzt werden könnten.» Schliesslich wies das BAG den Antragsteller darauf hin, dass «[b]ei der Auswahl der Messorte [...] bewusst Schulräume ausgewählt [wurden], bei welchen aufgrund der Personenzahl im Verhältnis zum Raumvolumen mit «signifikanten» Resultaten zu rechnen war. Die Messresultate sind daher nicht repräsentativ für das Schulhaus.» Zur Zeit der Messungen (2013-2015), so das BAG weiter, sei den Schulen weder bekannt gewesen, dass das Lüftungsverhalten oft ungenügend gewesen war, noch wie man es hätte verbessern können. Die Messresultate hätten im Kontext der Corona-Pandemie eine ganz andere Bedeutung. Zudem bildeten die Studienresultate von einer Schulklasse schon damals nicht die Durchlüftung im ganzen Schulhaus ab und «[s]ie tun dies heute aufgrund anderer Klassen und zwischenzeitlich ergriffener Massnahmen noch viel weniger.»

E. 5

Mit E-Mail vom 6. Dezember 2021 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Er brachte darin u.a. vor, dass der Ausschlussgrund von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ «allenfalls auf Privatpersonen, jedoch nicht auf Kantone, Gemeinden und öffentliche Schulen Anwendung [findet].» Das BAG habe diese Vertraulichkeit standardmässig zugesichert, was nicht dem Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. b [recte h] BGÖ entspreche. «Eine pauschale Zusicherung der Vertraulichkeit würde das Öffentlichkeitsprinzip aushebeln. Art. 7 Abs. 1 Bst. b [recte h] BGÖ ist nicht anwendbar.» Weiter führte der Antragsteller aus, dass «der Bund gemäss Art. 34 und 37 ChemG den Kantonen die Mitwirkung an einer Studie vorschreiben [kann]. Freiwilligkeit ist für die Mitwirkung der Schulen keine Voraussetzung.» Schliesslich ergänzte er, die geltend gemachte Nicht-Repräsentativität der Resultate sei «kein Grund, den Zugang zu den beantragten Daten auszuschliessen.»

E. 6

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2021 bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags das BAG dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.

E. 7

Am 22. Dezember 2021 reichte das BAG die betroffenen Dokumente und eine ergänzende Stellungnahme ein. In Bezug auf die bereits angerufene Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ präzisierte es u.a., dass «in diesem Kontext [...] darauf hinzuweisen [ist], dass der Bundesrat keine gesetzliche Grundlage hat, um die Qualität der Innenraumluft in privaten und

3/8

öffentlichen Gebäuden mit Vollzugsmassnahmen zu regeln.² Vielmehr charakterisieren eine Vielzahl von Gesetzen, Normen und Zuständigkeiten die rechtliche Situation in Bezug auf die Innenraumluft.» Weiter wies das BAG darauf hin, dass «[b]ei Offenlegung der Namen der Schulhäuser [...] damit zu rechnen [ist], dass sich die teilnehmenden Kantone und Schulbehörden aus der Begleitgruppe des Projekts zurückziehen. Auch eine Überprüfung des Sensibilisierungserfolgs in der Studiengruppe wäre kaum mehr umsetzbar. Da es sich um eine freiwillige Teilnahme handelt, hätte das BAG keine Möglichkeit, dies zu verhindern und müsste in der Folge das Projekt einstellen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b und e BGÖ.» Insgesamt erachtet es das BAG «als nicht gerechtfertigt, die Namen der Schulhäuser bekannt zu geben, denn es würde die Aufgaben des BAG zu Fragen der Qualität der Innenraumluft nachhaltig erschweren oder gar verunmöglichen.» Das BAG sei dem Informations- und Transparenzbedürfnis mit der Herausgabe der Rohdaten in anonymisierter Form so weit entgegengekommen, wie es unter den geschilderten gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich und vertretbar sei.

E. 8

Am 23. Dezember 2021 informierte der Beauftragte den Antragsteller, dass er angesichts der angespannten epidemiologischen Lage und der vom Bundesrat beschlossenen Home-Office- Pflicht entschieden habe, das Schlichtungsverfahren schriftlich durchzuführen. Er bot ihm die Möglichkeit an, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen, worauf der Antragsteller verzichtete.

E. 9

Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und des BAG sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung: Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

E. 10

Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BAG ein. Dieses gewährte ihm einen Teilzugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragstellerin ist als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

E. 11

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine

einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

2 vgl. Antwort des Bundesrats zur Interpellation 13.3585 | Qualität der Raumluft | Geschäft | Das Schweizer Parlament. 3 Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

4/8

Materielle Erwägungen

E. 12

Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴

E. 13

Nicht bestritten wird vom BAG, dass die verlangten Rohdaten amtliche Dokumente gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ sind. Zu beurteilen ist die Zugänglichkeit der eingeschwärzten Angaben über die in der Studie aufgeführten Schulen samt Ortschaft und Kanton. Das BAG beruft sich bei den Abdeckungen auf die Ausnahmen von Art. 7 Abs. 1 Bst. b (Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen), e (Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen) und h (Zusicherung der Vertraulichkeit) BGÖ. Aus den dem Beauftragten zugestellten Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass die verlangten Informationen Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) enthalten.

E. 14

Für das Vorliegen der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 1 BGÖ müssen kumulativ folgende zwei Bedingungen gegeben sein: Erstens muss das von der Behörde geltend gemachte Interesse durch die Offenlegung erheblich beeinträchtigt werden, eine bloss geringfügige oder unangenehme Konsequenz gilt nicht als Beeinträchtigung. Zweitens muss ein ernsthaftes Risiko bestehen, dass die Beeinträchtigung eintritt. Ist eine solche lediglich denkbar oder im Bereich des Möglichen, darf der Zugang nicht verweigert werden. Der im Öffentlichkeitsgesetz verankerte Schutzmechanismus von Geheimhaltungsinteressen gemäss Art. 7 Abs. 1 BGÖ beruht einzig auf dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Schadensrisikos. Ein abstraktes Gefährdungsrisiko für die auf dem Spiel stehenden Interessen reicht jedoch nicht aus. Die Lehre verlangt, dass die aufgrund der Offenlegung drohende Verletzung eine gewisse Erheblichkeit aufweist und ein ernsthaftes Risiko für deren Eintreten bestehen muss. Dies ist dann als gegeben zu erachten, wenn der Schaden nach dem üblichen Lauf der Dinge mit hoher Wahrscheinlichkeit eintritt. Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz genügt das Bestehen einer gewissen Wahrscheinlichkeit, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument eines der in Art. 7 BGÖ aufgelisteten Interessen beeinträchtigen würde. Laut Bundesgericht muss eine Verletzung der jeweiligen privaten oder öffentlichen Interessen aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann.⁵ Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetzes ist bei der Auslegung der Ausnahmebestimmungen von Artikel 7 insbesondere der Zeitablauf seit der Erstellung oder dem Empfang der

Dokumente zu berücksichtigen. In der Regel dürften mit zunehmender zeitlicher Distanz weniger Gründe für eine Geheimhaltung gegeben sein.⁶ Bei der Beurteilung des Zugangs zu Umweltinformationen ist das Öffentlichkeitsgesetz im Sinne der Aarhus-Konvention⁷ auszulegen.⁸

E. 15

In seiner Stellungnahme an den Antragsteller brachte das BAG vor, dass durch die Veröffentlichung der abgedeckten Angaben künftige Datenerhebungen dieser Art verunmöglicht würden. Ohne Messung der Luftqualität könne weder der Handlungsbedarf eruiert noch die zu

4 GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8. 5 Urteil des BGer 133 II 209 E. 2.3.3; zum Schadensrisiko siehe COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 7 Rz. 4; BGE 142 II 324 E 3.4. 6 BBL 2003 1978. 7 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07). 8 Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 3.1.4.

5/8

treffenden Massnahmen bestimmt und umgesetzt werden. Gegenüber dem Beauftragten brachte das BAG vor, dass bei einer Veröffentlichung der Angaben damit zu rechnen wäre, dass sich die teilnehmenden Kantone und Schulbehörden aus der Begleitgruppe des Projekts zurückziehen würden, die Überprüfung des Sensibilisierungserfolgs in der Studiengruppe kaum mehr umsetzbar wäre und dass folglich das Projekt eingestellt würde. Die Bekanntgabe der Namen der Schulhäuser würde "die Aufgaben des BAG zu Fragen der Qualität der Innenraumluft nachhaltig erschweren oder gar verunmöglichen." Dabei berief sich das BAG u.a. auf Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ.

E. 16

Gemäss dieser Bestimmung wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde. Dieser Ausnahmegrund stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Inspektionen oder Aufsichtsmassnahmen). Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ auf einzelne, konkrete behördliche Massnahmen zugeschnitten und es ist dabei zu verlangen, «dass im Zeitpunkt der Beurteilung des Zugangsgesuchs die Durchführung einer (oder von einzelnen) klar definierten behördlichen Massnahme beeinträchtigt zu werden droht.»⁹ Die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung der mit der behördlichen Massnahme verfolgten Ziele muss von einem gewissen Gewicht sein¹⁰ und die Geheimhaltung der Information muss Bedingung für den Erfolg der entsprechenden Massnahme bilden. Geschützt sind insbesondere die Inspektionen, die Ermittlungen und die administrativen Überwachungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an das Gesetz halten.¹¹ Nicht von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ erfasst ist jedoch die allgemeine Aufgabenerfüllung oder Aufsichtstätigkeit einer Behörde insgesamt.

E. 17

Das BAG argumentiert einerseits mit «künftig zu treffenden Massnahmen», ohne diese indes eingehender zu präzisieren (z.B. durch das Aufführen von konkreten Meilensteinen), und andererseits mit der zu befürchtenden Einstellung eines Projektes. Die Messungen wurden im Zeitraum 2013-2015 durchgeführt. Auch wenn das BAG gegenüber dem Antragsteller festgehalten hat, dass seit 2015 Massnahmen ergriffen wurden (s. Ziffer 4), so hat es bis anhin weder dargelegt, welche konkreten Massnahmen vorgenommen wurden, noch hat es geplante oder noch zu beendende klar definierte Massnahmen bezeichnet. Ebenso wenig hat das BAG bis anhin eingehender begründet, weshalb die Geheimhaltung der ersuchten Informationen Voraussetzung für den Erfolg des erwähnten Projektes bildet; es beschränkt sich bis anhin lediglich auf den Hinweis, dass eine Bekanntgabe der Schulhäuser zum Rückzug der teilnehmenden Schulhäuser und damit zur Einstellung des Projektes führen würde. Als daraus folgenden Schaden wurde einzig ausgeführt, dass die Überprüfung des Sensibilisierungserfolgs kaum mehr umsetzbar wäre, wobei die Wahrscheinlichkeit des Eintrittes dieses Schadens nicht weiter dargelegt wurde. Diese knappen Ausführungen allgemeinen Inhalts reichen nach Ansicht des Beauftragten nicht aus, um den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ als erfüllt zu betrachten. Die gesetzliche Vermutung des freien Zugangs zu diesen Informationen konnte somit nicht widergelegt werden.

E. 18

Das BAG stützte sich weiter auf die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn durch seine Gewährung die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen

9 Urteil des BVGer A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1. 10 Urteil des BGer 144 II 77 E. 4.3. 11 Urteil des BVGer A-407/2019 vom 14. Mai 2020 E. 6.1; A-4571/2015 vom 10. August 2016 E. 6.1; A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 5.4.2.

6/8

oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können. Das BAG macht sinngemäss geltend, dass die öffentliche Bekanntgabe der geprüften Schulhäuser gegen die zugesicherte «Anonymität» verstossen würde, was zu einem Vertrauensverlust der Kantone gegenüber dem Bund führen würde. Künftige Datenerhebungen dieser Art würden verunmöglicht.

E. 19

In Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Entstehungsgeschichte der Norm deutlich macht, dass bewusst eine grosszügige Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip zugunsten derjenigen Kantone gemacht wurde, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen.¹² Demnach ist die Ausnahme primär nur auf Dokumente anwendbar, die von einem Kanton erstellt worden sind, der einen weniger weitgehenden Zugang zu amtlichen Dokumenten kennt als der Bund. Für vom Bund erstellte Dokumente setzt die Ausnahme voraus, dass ein Kanton mit restriktiverer Zugangsregelung als der Bund der ausschliessliche Adressat ist und darin Informationen wiedergegeben werden, die in einem von diesem Kanton erstellten, nicht zugänglichen Dokument enthalten waren.¹³ Da die meisten Kantone seit dem Inkrafttreten des BGÖ das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls eingeführt haben, kommt dem Ausnahmetatbestand nur noch geringe Bedeutung zu.¹⁴

E. 20

Alle drei von der Studie betroffenen Kantone kennen das Öffentlichkeitsprinzip. Bei der Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ geht es um die Zugänglichkeit von vom Bund oder von einem Kanton erstellten Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz, die nach kantonalem Recht restriktiver zu beurteilen wären, weil der jeweilige Kanton einen weniger weitgehenden Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsieht als der Bund. Das BAG hat bis anhin nicht hinreichend aufgezeigt, dass eine allenfalls anwendbare restriktivere kantonale Gesetzgebung dem Recht auf Zugänglichkeit entgegensteht. Überdies stellt sich die Frage, inwiefern bei einer Offenlegung der verlangten Informationen eine ernsthafte und nachhaltige Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den betroffenen Kantonen drohen würde, zumal die verlangten Daten bereits im Zeitraum 2013-2015 erhoben wurden und es sich nicht mehr um aktuelle Messungen handelt.

E. 21

Gemäss Art. 29 des Bundesgesetzes über den Schutz von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1) informiert der Bund über Gefährdungen durch Schadstoffe in Innenräumen. Er kann insbesondere Empfehlungen zur Begrenzung oder Verhinderung gesundheitsgefährdender Expositionen sowie zur Verbesserung der Qualität der Innenraumluft abgeben. Nach Art. 37 ChemG kann der Bund Erhebungen selber oder in Zusammenarbeit mit den Kantonen, mit geeigneten Institutionen oder Fachleuten durchführen. Die zuständigen Bundesstellen können hierzu insbesondere auch die Kantone beiziehen.¹⁵ Die BAG-Studie wurde in Anwendung dieser Bestimmungen durchgeführt. Das BAG informierte vor der Durchführung die drei Kantone in einem Schreiben darüber, dass «die Daten [...] anonymisiert in einem Bericht zusammengefasst [werden] [...]». Nach Ansicht des Beauftragten handelt es sich hierbei um eine vorab abgegebene pauschale Aussage bezüglich des Vorgehens im Rahmen der geplanten aktiven Publikation der Studie. Selbst wenn mit dem BAG davon auszugehen wäre, dass es sich hierbei um eine Zusicherung der "Anonymität" handeln würde, stellt sich für den Beauftragten die Frage, ob die Bekanntgabe der Daten tatsächlich zu einer nachhaltigen Belastung der Beziehungen mit den Kantonen führen würde. Im Rahmen der Covid- Pandemie wurden zur Messung der Luftqualität in den Schulzimmern vermehrt CO₂ Messgeräte

12 Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 3.3. 13 Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 3.3. 14 Urteil des BVGer A-6255/2018 vom 12. September 2019 E. 7.2. 15 Botschaft zum Bundesgesetz über den Schutz von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG) vom 24. November 1999, BBl 2000 776.

7/8

eingesetzt – initiiert von einzelnen Kantonen¹⁶, Schulgemeinden, Lehrpersonen oder gar von Schülerinnen oder Schülern. Zudem hält das BAG in seinen Stellungnahmen an den Antragsteller und Beauftragten fest, dass die Studienresultate von einer Schulklasse schon damals nicht die ganze Durchlüftung im Schulhaus abbildeten und dass dies heute aufgrund anderer Klassen und zwischenzeitlich ergriffener Massnahmen noch weniger der Fall sei. Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass den Studienresultaten von 2013-2015 heute nicht mehr die gleiche Relevanz zukommen kann (s. Ziffer^o4).

E. 22

Aus den oben dargelegten Gründen ist der Beauftragte der Auffassung, dass die vom BAG aufgeführten Argumente nicht ausreichen, um eine Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den angefragten drei Kantonen nachzuweisen. Die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ ist folglich nicht erfüllt.

E. 23

Schliesslich berief sich das BAG auf Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ und führte aus, dass dem Bundesrat die gesetzliche Grundlage fehle, die Qualität der Innenraumluft in privaten und öffentlichen Gebäuden zu regeln. Die betroffenen Kantone und Institutionen hätten an der Studie freiwillig teilgenommen und das BAG hätte ihnen die «Anonymität» zugesichert. Die erhobenen Daten seien somit vertraulich und nicht meldepflichtig. Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ sieht den Schutz von Informationen vor, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung zugesichert wurde. Diese Ausnahmebestimmung findet Anwendung, wenn folgende drei Anforderungen kumulativ erfüllt sind: Zunächst müssen die Informationen der Behörde von einer Privatperson mitgeteilt worden sein. Zudem müssen die Informationen der Behörde freiwillig, d.h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung, abgegeben worden sein, und schliesslich muss die Behörde die Zusicherung der Vertraulichkeit auf ausdrückliches Verlangen des Informanten erteilt haben.¹⁷

E. 24

Die Messungen wurden ausschliesslich in öffentlichen Schulen durchgeführt.¹⁸ Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz ist Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h BGÖ nicht anwendbar, wenn die Informationen von einem Kanton mitgeteilt wurden, da es sich in diesen Fällen nicht um private Interessen handelt.¹⁹ Wie bereits vom Antragsteller festgehalten, fehlt es demnach bereits an der Voraussetzung der Mitteilung der Daten durch eine Privatperson. Bereits aus diesem Grund erachtet daher der Beauftragte den Tatbestand von Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ als nicht erfüllt.

E. 25

Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zum Ergebnis, dass keine der vom BAG geltend gemachten Ausnahmebestimmungen zur Anwendung kommen. Daher ist der verlangte Zugang ohne Einschränkungen zu gewähren.

16 Z.B. www.lu.ch/verwaltung/BKD/Coronavirus/Luftqualitaet;
www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2021/Seiten/2021120902.aspx;
www.lunge-zuerich.ch/gesundheitsfoerderung-praevention/prventionsprojekte/raumluft-messkampagne; <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-la-formation-de-la-jeunesse-et-de-la-culture-dfjc/actualites/news/12469i-ameliorer-la-qualite-de-lair-des-classes-vaudoises/>;
www.srf.ch/audio/regionaljournal-bern-freiburg-wallis/co2-messgeraete-fuer-berner-gymnasien-und-berufsschulen?id=12094022;
www.gesundheit.bs.ch/schulgesundheit/angebote/gesundheitschulzimmer/luftqualitaet-luftampel.html; Auswahl, besucht letztmals am 21.02.2022. 17 Urteil des BVGer A-7847/2015 vom 15. Juni 2016 E. 9.3.4. 18 From spontaneous to strategic natural window ventilation: Improving indoor air quality in Swiss schools | Elsevier Enhanced Reader (Ziff. 2.1) 19 BBL 2003 2012.

Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

E. 26

Das Bundesamt für Gesundheit gewährt den vollständigen Zugang zu den Rohdaten seiner Studie «From spontaneous to strategic natural window ventilation: Improving indoor air quality in Swiss schools», insbesondere zu den Namen der 96 angefragten Schulen samt Ortschaft und Kanton.

E. 27

Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Gesundheit den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).

E. 28

Das Bundesamt für Gesundheit erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

E. 29

Das Bundesamt für Gesundheit erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).

E. 30

Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).

E. 31

Die Empfehlung wird eröffnet: - Einschreiben mit Rückschein (R) X Einschreiben mit Rückschein (R) Bundesamt für Gesundheit Abteilung Recht, Rechtsbereich 3 3003 Bern
Reto Ammann Leiter Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip Alessandra Prinz Juristin
Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip

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