

BGer 1C 467/2017 vom 27. Juni 2018

Bundesgericht, 2018-06-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_467_2017

FR: TF 1C 467/2017 du 27 juin 2018

IT: TF 1C 467/2017 del 27 giugno 2018

Regeste

Empfehlung der Informations- und Datenschutzbeauftragten | Verwaltungsverfahren

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein kantonale letztinstanzliche Endentscheidung in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG); ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

E. 1.2

Anfechtbar ist allerdings nur das Urteil der unmittelbaren Vorinstanz (sog. Devolutiveffekt); immerhin gelten Entscheide unterer Instanzen als inhaltlich mitangefochten (vgl. BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144; 129 II 438 E. 1 S. 441). Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Aufhebung auch des unterinstanzlichen Entscheids der IV-Stelle Solothurn kann daher nicht stattgegeben werden.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und verfügt über ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids, weil seinem Gesuch um Information nicht stattgegeben wurde. Er ist somit zur Beschwerdeerhebung befugt (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.4

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts, von Völkerrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a-c und Art. 97 Abs. 1 BGG). Soweit die Vorinstanz kantonales Recht anzuwenden hatte, kann im Wesentlichen geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht bzw. gegen die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze. Das Bundesgericht prüft kantonales Recht somit nur auf Bundesrechtsverletzung, namentlich Willkür, hin. Frei prüft das Bundesgericht die Verletzung kantonaler verfassungsmässiger Rechte. Soweit es dabei allerdings um die Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht geht, prüft dies das Bundesgericht wiederum ausschliesslich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.).

E. 1.5

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, d.h. willkürlich, oder beruhe auf einer qualifizierten Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 1.6

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft die bei ihm angefochtenen Entscheide aber grundsätzlich nur auf Rechtsverletzungen hin, die von den Beschwerdeführern geltend gemacht und begründet werden (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Erhöhte Anforderungen an die Begründung gelten, soweit die Verletzung von Grundrechten - unter Einschluss von Willkür bei den tatsächlichen Feststellungen sowie bei der Anwendung von kantonalem Recht - gerügt wird; insoweit muss sich die Beschwerdebegründung spezifisch mit dem angefochtenen Entscheid auseinandersetzen und die massgebliche Rechtsverletzung aufzeigen; rein appellatorische Kritik genügt nicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 133 II 249 E. 1.4 S. 254 f.).

E. 2

Der Beschwerdeführer rügt zwar verschiedentlich die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz. Er macht hauptsächlich aber nur allgemein deren Unrichtigkeit geltend und legt nicht dar, weshalb sie offensichtlich falsch sein sollten. Insofern genügt die Beschwerdebegründung den gesetzlichen Anforderungen nicht (vgl. E. 1.4-1.6). Auf die gerügten Sachverhaltsfeststellungen ist daher nur eingeschränkt gemäss den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beantragt entweder die Durchführung einer publikums- und medienöffentlichen Verhandlung vor dem Bundesgericht oder die Rückweisung der Streitsache an das Verwaltungsgericht zur Vornahme einer solchen Verhandlung und gestützt darauf neuem Entscheid.

E. 3.2

Vor Bundesgericht findet eine Parteiverhandlung nur ausnahmsweise statt (Art. 57 BGG). Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person unter anderem Anspruch darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen (civil rights) von einem Gericht öffentlich verhandelt wird. Der Begriff "civil rights" bezieht sich nach der Rechtsprechung nicht nur auf zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinn, sondern betrifft auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen (BGE 137 I 371 E. 1.3.1 S. 374 f. ; 134 I 140 E. 5.2 S. 147; je mit Hinweisen). Der vom Beschwerdeführer ebenfalls angerufene analoge Anspruch nach Art. 30 Abs. 3 BV geht jedenfalls im vorliegenden Zusammenhang nicht darüber hinaus.

E. 3.3

Leistungsstreitigkeiten sämtlicher bundesrechtlicher Sozialversicherungszweige fallen unter den Begriff "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (Urteil des Bundesgerichts 8C_283/2009 vom 18. September 2009 E. 2.1; BGE 119 V 375 E. 4b S. 378 ff.; je mit Hinweisen). Hier geht es allerdings nicht um eine sozialversicherungsrechtliche Leistungsstreitigkeit, sondern um den Zugang zu Unterlagen

der Behörden zu ihrer Verwaltungstätigkeit oder allenfalls zu Dokumenten aus anderen sozialversicherungsrechtlichen Leistungsfällen. Der Beschwerdeführer macht im vorliegenden Verfahren selbst nicht einen eigentlichen sozialversicherungsrechtlichen Anspruch geltend, sondern beruft sich auf seine Informations- und Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung. Dabei handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Anspruch ohne unmittelbare vermögensrechtliche Komponente. Die erwünschten Informationen mögen dem Beschwerdeführer zwar möglicherweise dazu dienen, seine Erfolgchancen im sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstreit einzuschätzen bzw. entsprechende rechtliche Standpunkte einzunehmen oder allenfalls prozessuale Massnahmen zu ergreifen; sie haben aber keinen direkten massgeblichen Einfluss auf den sozialversicherungsrechtlichen Streit und stehen damit auch nicht in unmittelbarem Zusammenhang. Damit überwiegt trotz des indirekten Konnexes der nicht vermögens- oder persönlichkeitsrechtliche Charakter, weshalb sich der Beschwerdeführer nicht auf Art. 6 EMRK berufen kann.

E. 3.4

Im Übrigen gilt die Verpflichtung zur Durchführung einer öffentlichen Verhandlung nicht absolut. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte insbesondere zulässig, wenn eine Streitsache keine Tat- oder Rechtsfragen aufwirft, die nicht adäquat aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden können (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 5A_208/2011 vom 24. Juni 2011 E. 5.2 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall wäre selbst dann, wenn dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 6 EMRK grundsätzlich ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung zustände, nicht ersichtlich, weshalb der Fall nicht adäquat aufgrund der Akten und der Rechtsschriften entschieden werden könnte bzw. weshalb die Wahrnehmung der strittigen Informationsrechte des Beschwerdeführers eine öffentliche Verhandlung erforderten. Im Unterschied allenfalls zum sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstreit vermögen für die Frage des Zugangs zu Informationen aus der Verwaltung der persönliche Eindruck und sonstige individuelle Komponenten sowie die Möglichkeit zu einem mündlichen Vortrag keine wesentliche Rolle zu spielen. Für ein allfälliges öffentliches bzw. mediales Echo der Rechtsfindung stehen dem Beschwerdeführer überdies andere Möglichkeiten als der mündliche Vortrag zur Verfügung.

E. 3.5

Der Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung ist demnach abzuweisen, und der angefochtene Entscheid verletzt Bundesrecht nicht, weil das Verwaltungsgericht keine öffentliche Verhandlung vorgenommen hat.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt wegen des ihm verweigerten Aktenzugangs die Verletzung verschiedener Grundrechte, insbesondere der Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 11 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV/SO; SR 131.221), von Art. 16 BV und Art. 10 EMRK in Verbindung mit den Bestimmungen über die Einschränkung dieser Grundrechte sowie über die Rechtsstaatlichkeit staatlichen Handelns wie namentlich Art. 5 und 36 BV. Weiter macht er einen Verstoß gegen das Zensurverbot gemäss Art. 17 Abs. 2 BV geltend. Ergänzend rügt er, der angefochtene Entscheid verletze den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV (in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 ZGB).

sowie Art. 29 Abs. 2 und Art. 29a BV (in Verbindung mit Art. 8 ZGB und Art. 152 Abs. 1 ZPO), weil ihm die nötige Beweisführung und deswegen der verfassungsmässige Zugang zur Justiz vereitelt worden seien.

E. 4.2

Nach Art. 16 BV ist die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährleistet (Abs. 1); jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Abs. 2); jede Person hat überdies das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten (Abs. 3). Auch gemäss Art. 10 Ziff. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäusserung unter Einschluss der Freiheit zum Empfang von Nachrichten und Ideen. Art. 17 BV garantiert die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Daten und Informationen (Abs. 1); Zensur ist verboten (Abs. 2), und das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet (Abs. 3). Eingriffe in diese Grundrechte sind nur zulässig unter den in Art. 36 BV bzw. Art. 10 Ziff. 2 EMRK genannten Voraussetzungen; sie müssen insbesondere auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Die vom Beschwerdeführer ebenfalls angerufene Bestimmung von Art. 5 BV verlangt insoweit keine für ihn günstigeren zusätzlichen Voraussetzungen.

E. 4.3

Gemäss Art. 11 KV/SO darf sich jeder seine Meinung frei bilden und sie in Wort, Schrift, Bild oder in anderer Weise äussern und verbreiten sowie die Meinungsäusserung anderer frei empfangen (Abs. 1); jeder hat sodann das Recht, allgemein zugängliche Informationsquellen zu benützen (Abs. 2); überdies hat jeder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, wobei das Gesetz dieses Recht umschreibt (Abs. 3).

E. 4.4

Der Beschwerdeführer ist nicht Journalist, macht nicht geltend, als solcher oder sonstwie medial tätig zu sein oder arbeiten zu wollen und legt auch nicht dar, wie er vom angefochtenen Entscheid allenfalls als Medienkonsument beeinträchtigt wäre. Er trägt damit nicht ausreichend vor (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG sowie vorne E. 1.6), inwiefern er im vorliegenden Zusammenhang durch die Medienfreiheit nach Art. 17 BV und das dadurch mit garantierte Zensurverbot geschützt sein sollte (vgl. zum entsprechenden Schutzbereich GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2017, Art. 17, N. 6; BRUNNER/BURKERT, in: Ehrenzeller u.a. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 17, N. 29 und 33; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Volume II: Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, 2018, Rz. 2149 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, Rz. 1627; ZELLER/KIENER, in: Waldmann u.a. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 17, N. 21). Analoges gilt für die behaupteten Verstösse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV sowie gegen den verfassungsrechtlichen Zugang zur Justiz gemäss Art. 29a BV und den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV. Mit Blick auf die vorliegenden konkreten Verhältnisse geht es im Übrigen auch nicht um die unmittelbare Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens und es ist nicht ersichtlich, dass die Verweigerung der verlangten Informationen dem Beschwerdeführer den Gerichtszugang in Verletzung der

entsprechenden angerufenen Bestimmungen verunmöglicht (vgl. dazu BGE 129 I 249 E. 3 S. 254). Weshalb dies anders sein sollte, erläutert der Beschwerdeführer jedenfalls nicht ausreichend (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG sowie vorne E. 1.6). Ist mithin nicht rechtsgenügend dargetan, inwiefern das angefochtene Urteil diese Rechte verletzen sollte, ist auf die Beschwerde insoweit nicht einzutreten. Zu prüfen ist demnach einzig, ob der angefochtene Entscheid gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit verstösst.

E. 5.1

Nach dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 3 BV und der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Recht auf Zugang zu Informationen von staatlichen Behörden auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt (BGE 137 I 8 E. 2.7 S. 14 ; 129 I 249 E. 3 S. 253; Urteil des Bundesgerichts 1P.772/2005 vom 6. Februar 2006 E. 2, in: ZBI 107/2006 S. 583; BIAGGINI, a.a.O., Art. 16, N. 10; DUBEY, a.a.O., Rz. 2123 und 2127 ff.; KLEY/TOPHINKE, in: Ehrenzeller u.a., a.a.O., Art. 16, N. 36). Um solche geht es hier nicht. Nach Kritik in der Lehre äusserte das Bundesgericht in BGE 137 I 8 E. 2.7 S. 14 f. allerdings Zweifel, ob an der entsprechenden Rechtsprechung festzuhalten sei (dazu MAYA HERTIG, in: Waldmann u.a., a.a.O., Art. 16, N. 33 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 1599). Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Sowohl auf bundesgesetzlicher Ebene als auch in den Kantonen kann das Öffentlichkeitsprinzip weiter gefasst sein als in der Bundesverfassung. Das trifft namentlich auf den vom Beschwerdeführer hauptsächlich angerufenen Art. 11 Abs. 3 KV/SO zu. Diese Bestimmung garantiert ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ohne Einschränkung auf allgemein zugängliche Quellen (vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 1603), wobei allerdings die nähere Umschreibung des Zugangsrechts durch das (kantonale) Gesetz vorbehalten wird.

E. 5.2

Das Verwaltungsgericht ging von der Anwendbarkeit des kantonalen Rechts aus. Der Beschwerdeführer beanstandet das nicht, sondern schliesst sich dem ausdrücklich an. Die IV-Stelle Solothurn hatte allerdings bei ihrer Entscheid und noch vor der Vorinstanz den Standpunkt vertreten, anwendbar sei Bundesrecht, weshalb der Empfehlung der kantonalen Datenschutzbeauftragten schon mangels Zuständigkeit nicht zu folgen sei. Materiellrechtlich ergebe sich sodann weder gestützt auf kantonales Recht noch auf Bundesrecht ein durchsetzbarer Anspruch auf den beantragten Aktenzugang.

E. 5.3

In E. 3 des angefochtenen Entscheids setzt sich das Verwaltungsgericht ausführlich damit auseinander, ob im vorliegenden Zusammenhang das Bundesrecht oder das kantonale Recht anwendbar ist, und kommt zum Schluss, dass sich der Streitfall nach dem kantonalen Recht richte. Der entsprechenden Diskussion zugrunde liegen zwei Entscheide des Bundesgerichts, die im jeweiligen Kontext zu einer unterschiedlichen Beurteilung führten.

E. 5.3.1

Im Urteil 1C_125/2015 vom 17. Juli 2015 betreffend die IV-Stelle des Kantons Waadt entschied das Bundesgericht, der Antrag über die Herausgabe eines Dokuments sei nach dem kantonalen Datenschutzgesetz und nicht nach demjenigen des Bundes zu beurteilen, da es sich bei der IV-Stelle nicht um ein Bundesorgan handle, obwohl sie Bundesrecht anwende. In diesem Entscheid ging es um die bundesstaatliche Abgrenzung im Bereich des Datenschutzes bzw. der entsprechenden Rechtsgrundlagen.

E. 5.3.2

Demgegenüber erkannte das Bundesgericht im - allerdings im Verfahren nach Art. 109 BGG ergangenen und nur summarisch begründeten - Urteil 9C_36/2016 vom 16. Februar 2016 betreffend die Herausgabe eines aktuellen Verzeichnisses der externen medizinischen Gutachterinnen und Gutachter durch die IV-Stelle des Kantons Zürich auf offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde; die Grundannahme des Beschwerdeführers, es sei kantonales Recht anwendbar, treffe nicht zu, da der Vollzug der Eidgenössischen Invalidenversicherung einheitlich und abschliessend durch Bundesrecht geregelt sei. Gegenstand bildete hier die Zuständigkeitsabgrenzung im Bereich der Öffentlichkeit der Verwaltung und der entsprechenden Gesetze.

E. 5.3.3

Das Verwaltungsgericht zeichnet unter Verweis auf die Materialien und die Fachliteratur ausführlich nach, dass die IV-Stellen datenschutzrechtlich keine Bundesorgane seien, obwohl sie solchen nahe kämen und Bundesrecht vollzögen, weshalb sie nicht dem Datenschutzgesetz des Bundes unterstünden. Auch beim Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes habe der Bundesgesetzgeber die IV-Stellen nicht dem Bundesgesetz unterstellen wollen (vgl. BBl 2003 1985 ff.). Überdies gelte das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes nach der einschlägigen Bestimmung von Art. 2 Abs. 1 lit. b BGÖ für Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, nur soweit, als sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erliessen. Diese Voraussetzung sei im vorliegenden Zusammenhang nicht erfüllt, wo die Herausgabe einer statistischen Erhebung verlangt werde.

E. 5.4

Es trifft zu, dass hier die Zuständigkeit nach den Vorgaben des Öffentlichkeits- und nicht des Datenschutzrechts zu klären ist. Allerdings überzeugt das zweite Argument des Verwaltungsgerichts nicht. Falls die IV-Stelle dem Bundesrecht untersteht, so kann sich das nicht nur auf ihre unmittelbare hoheitliche Tätigkeit beziehen, also lediglich auf eigentliche Erlass- und Verfügungsaktivitäten. Dem widerspricht der Transparenzzweck von Art. 1 BGÖ, der gerade die Herausgabe statistischer Erkenntnisse im Zusammenhang mit der hoheitlichen Tätigkeit nahelegt. Sodann erscheint es nicht sinnvoll, bei derselben Amtstätigkeit in einem Kontext kantonales und im anderen eidgenössisches Recht anzuwenden. Nicht zu beanstanden ist indessen das Hauptargument des Verwaltungsgerichts. Dieses zeigt nachvollziehbar auf, dass der Bundesgesetzgeber die IV-Stellen einheitlich nicht dem eidgenössischen Öffentlichkeitsgesetz unterstellen wollte, weshalb insoweit das entsprechende kantonale Recht anwendbar ist.

E. 6.1

Gestützt auf Art. 11 Abs. 3 KV/SO steht dem Beschwerdeführer ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten zu. Dieses Recht gilt wie die anderen Grundrechte nicht absolut. Die Verweigerung des Zugangs stellt jedoch einen Eingriff in das Recht dar, das die entsprechenden Voraussetzungen zu erfüllen hat. Die einschlägige Bestimmung von Art. 21 Abs. 1 und 2 KV/SO verlangt dafür, unter dem Vorbehalt der Unantastbarkeit des Kerngehalts, ein überwiegendes öffentliches Interesse und eine gesetzliche Grundlage. Dies entspricht im Wesentlichen den Eingriffsvoraussetzungen von Art. 36 BV. Der Gesetzesvorbehalt ergibt sich zusätzlich aus Art. 11 Abs. 3 zweiter Satz KV/SO, wonach das Gesetz das Zugangsrecht umschreibt.

E. 6.2

Nach § 1 Abs. 2 des solothurnischen Informations- und Datenschutzgesetzes vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) bezweckt dieses Gesetz unter anderem die Förderung der Transparenz der Behördentätigkeit. Die §§ 12 ff. InfoDG regeln den Zugang zu amtlichen Dokumenten. § 12 Abs. 1 InfoDG wiederholt im Wesentlichen Art. 11 Abs. 3 KV/SO, indem darin festgehalten ist, dass jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat. Gemäss § 12 Abs. 2 InfoDG kann der Zugang vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, falls er einen besonderen Aufwand der Behörde erfordert. Nach § 6 Abs. 1 InfoDG bedeutet Zugang zu amtlichen Dokumenten Einsichtnahme und Erhalten von Auskünften. Gemäss § 12 Abs. 3 InfoDG geschieht die Einsichtnahme vor Ort, durch Zustellung einer Kopie oder durch elektronische Datenträger. Die §§ 13 und 14 InfoDG sehen Ausnahmen vom Zugangsrecht vor. Die §§ 15 ff. in Verbindung mit § 6 Abs. 2 und 3 InfoDG regeln den Schutz vor Missbrauch von Personendaten. Das Verfahren zur Gewährung oder Verweigerung des Aktenzugangs richtet sich nach §§ 34 ff. InfoDG.

E. 7.1

Im vorliegenden Fall empfahl die solothurnische Beauftragte für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn, die IV-Stelle Solothurn solle jedem Gesuchsteller Zugang zu den jeweils geforderten Gutachten gewähren, wobei diese grossflächig so einzuschwärzen seien, dass nur die attestierten Arbeitsunfähigkeiten ersichtlich und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und deren Krankheitsgeschichte möglich seien. Die IV-Stelle Solothurn leistete dieser Empfehlung jedoch keine Folge.

E. 7.2

Die Regelung des solothurnischen Informations- und Datenschutzgesetzes schliesst den Aktenzugang nicht aus, wie dies etwa im Urteil des Bundesgerichts 1C_598/2014 vom 18. April 2016 betreffend Steuerdaten zutraf, sondern sieht ihn als Grundsatz vor, der lediglich unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden darf. Insoweit bildet sie eine ausreichende gesetzliche Grundlage für eine allfällige Beschränkung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dabei ist aber in Rechnung zu stellen, dass grundsätzlich das Transparenzgebot gilt. Der Beschwerdeführer behauptet, § 12 InfoDG verstosse gegen § 11 Abs. 3 KV/SO. Dies ist indessen nicht nachvollziehbar, setzt doch das Gesetz gerade die verfassungsrechtliche Regelung auftragsgemäss um, ohne sich davon in unzulässiger Weise zu entfernen. Worin eine Verfassungswidrigkeit liegen sollte, ist nicht ersichtlich. Der Beschwerdeführer legt auch nicht dar, dass das Gesetz als solches willkürlich wäre.

E. 7.3

Damit bleibt zu prüfen, ob die Auslegung und Anwendung des Gesetzes im vorliegenden Einzelfall unhaltbar ist. Gemäss der ständigen Praxis des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 140 III 16 E. 2.1 S. 18 f.; 167 E. 2.1 S. 168; 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 134 II 124 E. 4.1 S. 133; je mit Hinweisen).

E. 7.4

§ 12 Abs. 1 InfoDG gewährleistet jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Gemäss § 12 Abs. 2 InfoDG kann der Zugang jedoch vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, wenn er einen besonderen Aufwand der Behörde erfordern würde. Im vorliegenden Fall ist grundsätzlich erstellt, dass die Erteilung der nachgesuchten Auskünfte mit einem beachtlichen Aufwand seitens der Verwaltung verbunden wäre. Das Verwaltungsgericht hat, anders als die IV-Stelle Solothurn, das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses an der Herausgabe der verlangten Daten nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern den Versicherten und damit auch dem Beschwerdeführer ein Interesse zumindest daran zuerkannt, zu erfahren, wie viele (Teil-) Renten jährlich durch die IV-Stelle ausgesprochen würden. Das Verwaltungsgericht verneinte hingegen ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Herausgabe von früheren Begutachtungsergebnissen und führte dazu im Wesentlichen aus, es bestünde dafür kein genügendes öffentliches Interesse und es sei nicht Sinn und Zweck der Informationsgesetzgebung, dass ein Rechtsanwalt, der selbst kein schutzwürdiges Interesse habe, unter dem Vorwand, im Namen von diversen einzelnen Klienten zu handeln, eine Behörde systematisch dazu veranlassen könne, ihm unter erheblichem Aufwand letztlich hunderte Gutachten zugänglich zu machen.

E. 7.5

Indessen ist weder entscheidend, ob es ein ausreichendes öffentliches Interesse am Aktenzugang gibt noch ob der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers über ein solches Interesse verfügt. Dass der Rechtsanwalt selbst kein schutzwürdiges Interesse am verlangten Informationszugang hat, ist nicht von Belang. Er vertritt seinen Klienten, und es kommt einzig auf dessen Interessenlage an. Ein schutzwürdiges privates Interesse des Mandanten am Aktenzugang genügt. Selbstredend kann der Rechtsvertreter auch in seiner Funktion als Rechtsvertreter für seine Klientel nicht den Zugang zu irgendwelchen amtlichen Dokumenten verlangen, sondern in jedem Verfahren nur zu solchen, an denen sein jeweiliger Mandant ein Interesse hat.

E. 7.6

Die hier fragliche gutachterliche Bescheinigung von Arbeits (un) fähigkeit ist invalidenversicherungsrechtlich für den Leistungsansprecher von Bedeutung. Ob es für einen Gutachter eine Tendenz gibt, Arbeitsunfähigkeit eher zurückhaltend oder grosszügig anzuerkennen, ist daher auch für die davon betroffenen Personen von Belang. Ob eine solche Tendenz aussagekräftig ist und ob sich daraus auch rechtliche Folgerungen ziehen lassen, ist zwar eine Frage, die erst im einzelnen Leistungsverfahren und nicht in demjenigen um Dokumentenzugang definitiv zu beantworten ist. Erscheint ein Dokument aber geeignet, darüber Auskunft zu erteilen, lässt sich ein schutzwürdiges Interesse an einer Einsichtnahme nicht verneinen, sofern der betroffene Leistungsansprecher konkret mit dem Einsatz eines bestimmten Gutachters in seinem Fall rechnen muss. Die entsprechende Erkenntnis ist mit Blick darauf nicht nur von theoretischem, sondern durchaus von praktischem und unter Umständen sogar von rechtlichem Nutzen. In BGE 137 V 210 E. 2.5 S. 240 f. hielt das Bundesgericht denn auch ausdrücklich fest, die medizinischen Gutachten prägten den Leistungsentscheid, was das Bedürfnis nach einer entsprechenden Sicherung des Verfahrens wecke. Dieses werde durch die grosse Streubreite der Beurteilungsmöglichkeiten und der dementsprechend geringen Vorbestimmtheit der Ergebnisse verstärkt. Das Bundesgericht leitete daraus die Notwendigkeit prozessualer Korrekture ab. Damit steht ein wesentliches privates Interesse an entsprechenden

Überwachungsmechanismen für die betroffenen Personen fest, ohne dass freilich vorbestimmt ist, wie solche auszugestalten sind.

E. 7.7

Aus den dem Bundesgericht vorliegenden Akten geht nicht eindeutig hervor, inwieweit der Beschwerdeführer im ihn betreffenden Leistungsverfahren konkret mit dem Einsatz der B._____ GmbH, um deren Expertisen es hier geht, rechnen muss. Ein solcher Beizug von Experten ist im invalidenversicherungsrechtlichen Leistungsverfahren allerdings üblich und wird im Grundsatz von keiner Seite bestritten. Ob im vorliegenden Fall bereits ein Gutachten erstellt worden ist bzw. wer genau mit der Abklärung der Arbeitsunfähigkeit im Falle des Beschwerdeführers betraut worden ist oder noch werden soll, ergibt sich nicht schlüssig aus den dem Bundesgericht vorliegenden Akten. Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen erweisen sich insofern als unvollständig und allenfalls ergänzungsbedürftig. Der Beschwerdeführer hat aber jedenfalls ein schutzwürdiges Interesse am verlangten Aktenzugang, soweit er mit dem Beizug von einem oder von beiden der zwei fraglichen Ärzte als Gutachter in seinem Leistungsverfahren konkret rechnen muss.

E. 7.8

Indessen ist es nicht unhaltbar, zu verlangen, dass das schutzwürdige Interesse umso grösser sein muss, je erheblicher der Aufwand für die Zugangsgewährung ausfällt. Es wäre daher - mit der Vorinstanz - auch nicht willkürlich, die Einsicht gestützt auf § 12 Abs. 2 InfoDG zu verweigern, wenn das private Interesse an der Zugangsgewährung ausgesprochen gering, der erforderliche behördliche Aufwand dagegen als sehr hoch einzustufen wäre. Die gesetzliche Grundlage für den Grundrechtseingriff ist daher an sich nicht zu beanstanden.

E. 8.1

Zu prüfen bleibt allerdings noch, ob die Verweigerung der verlangten Informationen als Eingriff in die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV , Art. 11 Abs. 2 und 3 KV/SO) auch dem öffentlichen Interesse entspricht und verhältnismässig ist. Diese Voraussetzungen prüft das Bundesgericht frei (vgl. vorne E. 1.4).

E. 8.2

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung trifft die Behörde in Fällen umfangreicher Zugangsgesuche eine gewisse Pflicht, mit dem Gesuchsteller die Begehren zu präzisieren und sie damit in eine zulässige Form zu giessen (vgl. BGE 142 II 324 E. 3.5 S. 337; vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.4). Die Kantonsverfassung des Kantons Solothurn vermittelt sodann dem Beschwerdeführer einen weitgehenden Anspruch auf amtliche Information. Dieser darf nur so weit ausgeschlossen werden, als das Gesetz dies selbst vorsieht (§ 11 Abs. 3 KV/SO). § 12 InfoDG geht ebenfalls vom Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten aus. Das Gesetz kennt immerhin die Einschränkung, dass dann der Nachweis eines schutzwürdigen Interesses erbracht werden muss, wenn der Aktenzugang einen besonderen Aufwand der Behörde erfordert. Im Unterschied zu Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 BGÖ nimmt das solothurnische Gesetz die Akten von Verwaltungsverfahren, wozu auch die hier fraglichen Gutachten zählen, nicht von den zugänglichen Informationsquellen aus, selbst nicht nach der Archivierung (vgl. § 12 Abs. 4 InfoDG). Es gewährt damit einen sehr weitgehenden Öffentlichkeitsanspruch. Diese gesetzliche Ordnung gibt den Spielraum für die Interessenabwägung bei einem Eingriff in die Informationsfreiheit vor. Das kantonale

Verfassungsrecht beschränkt den Informationsanspruch nicht auf öffentlich zugängliche Akten und das Gesetz schliesst auch Verwaltungsjustizakten nicht vom Zugangsanspruch aus. Eine Verweigerung des Aktenzugangs kann mithin nur noch in Betracht fallen, wenn ein so ausserordentlicher Aufwand zu bewältigen wäre, dass der Geschäftsgang der Behörde dadurch nahezu lahmgelegt würde (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.6; BGE 142 II 324 E. 3.5 S. 337). Andernfalls ist der Zugang zu gewähren. Die an sich willkürfreie Anwendung des kantonalen Gesetzes verstösst diesfalls wegen Fehlens eines überwiegenden öffentlichen Interesses gegen die Informationsfreiheit.

E. 8.3

Das Verwaltungsgericht stellte für das Bundesgericht verbindlich fest (vgl. vorne E. 1.5 und 2), dass die IV-Stelle Solothurn keine Statistik über die von den einzelnen Gutachtern erstellten Expertisen führt. Eine solche verlangt auch BGE 137 V 210 nicht. Die vom Beschwerdeführer hauptsächlich verlangte Statistik ist demnach kein existierendes amtliches Dokument, zu dem Zugang gewährt werden müsste. Sie lässt sich, nach den ebenfalls nicht zu beanstandenden vorinstanzlichen Feststellungen, auch nicht einfach, namentlich durch Knopfdruck, erstellen. Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Er hat weder einen Anspruch auf Zugang zu dieser nicht existierenden Statistik noch darauf, dass eine solche erstellt wird.

E. 8.4

Soweit hingegen das hier strittige Gesuch mit den Vorinstanzen auch als solches um Zugang zu den einzelnen Gutachten bzw. Leistungsentscheiden verstanden wird, handelt es sich um amtliche Dokumente. Diese enthalten freilich gesundheitliche Angaben anderer Personen und damit besonders schützenswerte Personendaten (vgl. § 6 Abs. 3 InfoDG), die nach der gesetzlichen Ordnung von § 21 Abs. 1 in Verbindung mit § 15 und § 23 InfoDG nicht an Privatpersonen herausgegeben werden dürfen. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festhält, müssten diese Dokumente daher vor einer Herausgabe anonymisiert werden. Die Vorinstanz erachtet den dabei anfallenden Aufwand als für die IV-Stelle Solothurn unzumutbar. Dies überzeugt allerdings nur teilweise.

E. 8.5

Wie dargelegt (vgl. vorne E. 8.2), ist einzig entscheidend, ob der anfallende Aufwand für den verlangten Aktenzugang den Geschäftsgang der IV-Stelle Solothurn erheblich beeinträchtigen bzw. lahmlegen würde. Es ist bereits bekannt, dass es um 161 Gutachten geht. Die entsprechende elektronische Zuordnung liess sich offenbar ohne grossen Aufwand vornehmen. Mit dem Verwaltungsgericht ist jedoch davon auszugehen, dass das Anonymisieren nicht nur automatisch erfolgen kann, sondern einen gewissen manuellen und intellektuellen Einsatz bedingt. In diesem Sinne trifft es zweifellos zu, dass das Anonymisieren von 161 ganzen Gutachten oder Leistungsentscheiden mit einem sehr grossen Aufwand bzw. mit einer ausserordentlichen Belastung der IV-Stelle Solothurn verbunden wäre. Eine Herausgabe der vollständigen Dokumente fällt damit wohl ausser Betracht.

E. 8.6

Ein solcher integraler Zugang zu den Expertisen ist aber gar nicht erforderlich. Für die Bedürfnisse des Beschwerdeführers ist einzig von Belang, wie oft sich die Gutachter, mit deren Expertise er in seinem Leistungsverfahren rechnen muss, in den ihnen übertragenen

Gutachten für und gegen Arbeitsunfähigkeit (von über 40 %) ausgesprochen haben. Dafür genügen vermutlich jeweils eine einzige oder allenfalls eine bis zwei, vornehmlich wohl die letzten Seiten der Gutachten oder, falls dies für die IV-Stelle einfacher sein sollte, derjenigen Teile der Leistungsentscheide, aus denen sich ergibt, ob das Gutachten eine Arbeitsunfähigkeit bejahte oder verneinte. Ein solcher Aufwand erscheint zwar ebenfalls nicht gering, würde den Geschäftsgang der IV-Stelle Solothurn aber kaum lahmlegen (vgl. den in BGE 142 II 324 E. 3.7 S. 338 ff. ebenfalls als zumutbar beurteilten Anonymisierungsaufwand; vgl. sodann das Urteil des Bundesgerichts 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.6 und 3). Wie gross der erforderliche Aufwand wäre, ist allerdings nicht bekannt und ergibt sich insbesondere nicht aus den Akten. Das Verwaltungsgericht prüfte dies im angefochtenen Urteil nicht konkret. Dies erweist sich jedoch als unerlässlich, um über den Zugangsanspruch des Beschwerdeführers zu entscheiden.

E. 8.7

Die IV-Stelle Solothurn verweist darauf, dass in parallelen Verfahren weitere analoge Gesuche eingereicht worden seien, weshalb im Ergebnis mit der Auswertung von mehreren hundert Gutachten zu rechnen sei. Ein solcher Parallelfall ist denn auch am Bundesgericht unter der Dossiernummer 1C_461/2017 hängig, worüber grundsätzlich separat zu entscheiden ist. Damit den Gesuchen stattgegeben werden kann, ist jedoch in jedem einzelnen Fall erforderlich, dass der jeweilige Gesuchsteller selbst über ein schutzwürdiges Interesse an den verlangten Informationen verfügt. Wenn ein solches vorliegt, vermag der Umstand, dass es weitere analoge Anliegen gibt, den Anspruch auf Dokumentenzugang im Einzelfall nicht zu beseitigen. Allenfalls liegt es an der betroffenen Behörde, die mit dem geringsten Aufwand verbundene Gesamtlösung zu suchen. Unter Umständen kann es sich dann doch rechtfertigen, künftig eine entsprechende Statistik zu führen, selbst wenn es auf die Erstellung einer solchen grundsätzlich keinen individuellen Anspruch gibt. Es ist auch insofern kaum davon auszugehen, dass das Führen einer solchen Statistik den ordentlichen Geschäftsgang nahezu lahmlegen würde. Auch dies lässt sich jedoch aufgrund der vorliegenden Akten nicht abschliessend beurteilen.

E. 8.8

Zusammenfassend ergibt sich, dass die vorliegende Aktenlage nicht ausreicht, um den Aufwand mit genügender Klarheit abzuschätzen, der für die IV-Stelle Solothurn anfallen würde, wenn dem Beschwerdeführer die ihm zustehenden Informationen übermittelt würden. Überdies ist nicht erstellt, ob der Beschwerdeführer im Leistungsverfahren konkret mit dem Beizug der B._____ GmbH rechnen muss. In diesem Sinne erweisen sich die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen als ungenügend. Die Sache ist an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen zur Vornahme ergänzender Abklärungen. Es wird insbesondere bei der IV-Stelle Solothurn den erforderlichen Aufwand für die Bereitstellung der verlangten wesentlichen Informationen im vorne beschriebenen Umfang (vgl. E. 8.5-8.7) konkreter abzuklären haben. Der fragliche Aufwand bezieht sich auf die Gutachten oder Leistungsentscheide, die Aufschluss über die Anerkennung von Arbeitsunfähigkeit (von über 40 %) der B._____ GmbH in den von ihr begutachteten Fällen gewähren, soweit diese im invalidenrechtlichen Leistungsverfahren des Beschwerdeführers zur Expertise beigezogen wurde oder noch wird. Gestützt darauf dürfte ihm der Aktenzugang nur dann verweigert werden, wenn sich ergeben sollte, dass der nötige Aufwand für die Bereitstellung der fraglichen Informationen den ordentlichen Geschäftsgang der IV-Stelle Solothurn nahezu lahmlegen würde. Andernfalls wären ihm in geeigneter Form die

verlangten Auskünfte zu erteilen bzw. Unterlagen zuzustellen.

E. 9.1

Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache ist an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

E. 9.2

Den Kanton Solothurn trifft keine Kostenpflicht (vgl. Art. 66 Abs. 4 BGG). Der bedürftige Beschwerdeführer stellt für das bundesgerichtliche Verfahren ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung, dem angesichts seiner nicht aussichtslosen Begehren stattzugeben ist, soweit er unterliegt (vgl. Art. 64 BGG). Demnach sind keine Kosten zu erheben. Der Kanton Solothurn hat dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 68 BGG). Im Übrigen wird sein Rechtsvertreter aus der Bundesgerichtskasse entschädigt (Art. 64 Abs. 2 BGG). Das Verwaltungsgericht wird mit dem neuen Entscheid auch über die Kosten und Entschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren neu zu befinden haben.

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