

BVGer A-4903/2016 vom 22. Mai 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4903_2016

FR: TAF A-4903/2016 du 22 mai 2017

IT: TAF A-4903/2016 del 22 maggio 2017

Regeste

Öffentlichkeitsprinzip

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführerin 5 hat ihre Beschwerde mit Eingabe vom 10. November 2016 zurückgezogen, da sie nicht mehr für den RAD (...) tätig sei. Von diesem Beschwerderückzug ist Vormerk zu nehmen und das Beschwerdeverfahren insoweit als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Nachfolgend bleibt über die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 bis 4, 6 und 7 zu entscheiden.

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Der angefochtene Entscheid stellt eine solche Verfügung dar. Das BSV gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist somit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 VGG und Art. 16 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes [BGÖ, SR 152.3]). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 2.2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Die Beschwerdeführenden setzen sich jeweils gegen die Bekanntgabe von sie betreffenden Personendaten zur Wehr. Sie haben ferner schon vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen. Mit den angefochtenen Verfügungen wurde ihren Anliegen nicht entsprochen. Sie sind daher jeweils zu einer Beschwerde legitimiert.

E. 2.3

Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die angefochtene Verfügung ist beizulegen (vgl. Art. 52 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerden der Beschwerdeführenden genügen diesen Anforderungen ohne Weiteres. Der Beschwerdegegner beanstandet allerdings, dass die Beschwerdeführenden lediglich die Adresse des RAD (...) verwenden (Zustelladresse; vgl. BGE 139 IV 228 E. 1.1) und ihren

jeweiligen Wohnsitz nicht angegeben haben. Dies zu Unrecht: Es ist daran zu erinnern, dass die Vorinstanz dem Zugangsgesuch hinsichtlich der Wohnorte der Beschwerdeführenden nicht entsprochen hat. Zumindest im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist es daher zu akzeptieren, dass die Beschwerdeführenden ihren Wohnsitz nicht angegeben haben. Dem Beschwerdegegner entstehen dadurch keine Nachteile, da die Beschwerdeführenden für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens mit dem Namen, dem Vornamen und der Angabe des betreffenden RAD ausreichend identifiziert sind.

E. 2.4

Im Übrigen wurden die Beschwerden rechtzeitig eingereicht (vgl. dazu Art. 50 Abs. 1 VwVG).

E. 2.5

Auf die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 bis 4, 6 und 7 ist demnach einzutreten.

E. 3

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (vgl. Art. 49 VwVG).

E. 4.1

Das BGÖ bezweckt, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern, damit Bürgerinnen und Bürger politische Abläufe erkennen und beurteilen können. Nebst Vertrauen soll dadurch das Verständnis für die Verwaltung und ihr Funktionieren gefördert sowie die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöht werden. Zu diesem Zweck statuiert das BGÖ das Prinzip der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt und gewährt einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. statt vieler BVGE 2016/9 E. 3 und Urteil des BVer A-746/2016 vom 25. August 2016 E. 3.1).

E. 4.2.1

Gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, vor der Gewährung des Zugangs nach Möglichkeit zu anonymisieren. Wird mit dem Zugangsgesuch spezifisch um Zugang zu bestimmten Personendaten ersucht, besteht diese Möglichkeit indes nicht, käme eine Anonymisierung doch einer Ablehnung des Zugangsgesuchs gleich. Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGÖ ist das Zugangsgesuch in einem solchen Fall daher nach dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR235.1) zu beurteilen (vgl. Urteil des BVer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.4; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.1). Wie aus Art. 19 Abs. 1 bis DSG hervorgeht, dürfen Bundesorgane Personendaten in Anwendung des BGÖ bekannt geben, wenn diese im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und an der Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Während die erste Voraussetzung hinsichtlich amtlicher Dokumente ohnehin erfüllt ist (vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ), verlangt die zweite Voraussetzung nach einer Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu diesen Dokumenten und den privaten Interessen am Schutz der Personendaten. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Art. 13 Abs. 2 BV). Dieses impliziert, dass jede Person bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck Informationen über sie vom Staat oder von

Privaten bearbeitet und gespeichert werden. Gestützt auf Art. 36 BV kann indes auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt werden, wenn dies durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt ist und sich als verhältnismässig erweist (vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1 [vor E. 4.1.1] und 4.1.2; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.2). Auch das BGÖ selber enthält zudem eine Bestimmung, die eine Abwägung der sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gebietet: Kann durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden, so wird dieser gemäss Art. 7 Abs. 2 BGÖ eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen. Das Verhältnis zwischen Art. 7 Abs. 2 BGÖ einerseits und Art. 9 Abs. 2 BGÖ in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1bis DSG andererseits ist nicht geklärt. Massgeblich ist letztlich aber, dass gestützt auf beide Bestimmungen eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten und dem Schutz der Privatsphäre beziehungsweise der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Personen vorzunehmen ist (vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.1; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.3).

E. 4.2.2

In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist in diesem Zusammenhang Art. 11 Abs. 1 BGÖ zu beachten: Bezieht sich das Zugangsgesuch auf ein amtliches Dokument, das Personendaten enthält, und zieht die Behörde die Bekanntgabe dieser Personendaten in Betracht, so sind die betroffenen Personen gemäss dieser Bestimmung zu konsultieren und ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei der Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, ist daher ein mehrstufiges Verfahren zu durchlaufen: In einem ersten Schritt ist anhand einer grundsätzlich vorläufigen Interessenabwägung zu prüfen, ob eine Bekanntgabe der Personendaten überhaupt in Betracht fällt oder angesichts der entgegen stehenden Interessen von vornherein scheidet. Trifft Letzteres zu, hat es dabei sein Bewenden. Wird hingegen eine Bekanntgabe in Betracht gezogen, so sind die betroffenen Personen anzuhören, d.h. es ist ihnen die Gelegenheit einzuräumen, ihre entgegenstehenden Interessen geltend zu machen. Gestützt auf diese Stellungnahmen ist die definitive Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. dazu Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.2 und 6.3; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.6 [vor E. 4.6.1]). Von der Anhörung der betroffenen Personen darf jedoch auch dann, wenn die Personendaten bekannt gegeben werden sollen, ausnahmsweise abgesehen werden. Dies unter folgenden Voraussetzungen: Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsverfahrens unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre oder weil sie mit dem Grundzweck des Öffentlichkeitsgesetzes, Transparenz über die Verwaltungstätigkeit zu schaffen, in einen unauflösbaren Konflikt geraten würde (vgl. Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.3; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.6 [vor E. 4.6.1]).

E. 5

Die Beschwerdeführenden machen zunächst geltend, anders als die Vorinstanz, die Teil der Bundesverwaltung sei, seien die kantonalen IV-Stellen dem BGÖ nicht unterstellt. Die Daten, welche die IV-Stelle (...) (die den RAD [...] führt) der Vorinstanz zugestellt habe,

stünden somit nicht in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Sinn von Art. 19 Abs. 1 bis Bst. a DSG. Das Zugangsgesuch sei bereits deshalb abzuweisen.

E. 5.1

Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ gilt dieses Gesetz für die gesamte Bundesverwaltung und damit auch für die Vorinstanz. Eine Ausnahme nach Art. 3 BGÖ ist nicht gegeben (vgl. bereits Urteil des BVGer A-1757/2014 vom 31. März 2015 E. 4.2). Gestützt auf Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat der Beschwerdegegner somit Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der Vorinstanz. Darunter fallen nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind (Bst. a), sich im Besitz der Vorinstanz befinden und von dieser selber stammen oder ihr mitgeteilt worden sind (vgl. Bst. b) sowie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Bst. c). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt: Die Vorinstanz nimmt gestützt auf Art. 64a des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) die fachliche und administrative Aufsicht über die IV-Stellen einschliesslich der RAD wahr. Die Informationen zu den RAD-Ärztinnen und -Ärzten wurden ihr im Rahmen dieser Aufsichtstätigkeit, d.h. in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ, mitgeteilt. Wie dargelegt (E. 4.2.1), ist damit gleichzeitig auch die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1 bis Bst. a DSG erfüllt, die ebenfalls an die Erfüllung öffentlicher Aufgaben anknüpft.

E. 5.2

Zwar dürfte es zutreffen, dass die kantonalen IV-Stellen, von denen die Vorinstanz die erwähnten Informationen erhalten hat, ihrerseits nicht dem BGÖ unterstehen (vgl. dazu Botschaft vom 12. Februar 2003 zum BGÖ, BBl 2003 1963 [nachfolgend: Botschaft], S. 1985 ff., insb. S. 1988). Der Umstand, dass eine Information von einer Organisation oder Person stammt, die selber nicht dem BGÖ untersteht, schliesst die Anwendung dieses Gesetzes jedoch nicht aus (vgl. dazu Botschaft, S. 1993; betreffend von Privaten stammende Informationen zudem BVGE 2013/50 E. 5.2). Entscheidend ist daher, ob die Behörde, welche die Information im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ in Besitz hat, dem BGÖ untersteht. Dieses Verständnis ergibt sich nur schon aus der Zuständigkeitsnorm von Art. 10 Abs. 1 BGÖ, wonach Zugangsgesuche an diejenige Behörde zu richten sind, "die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat". Unter den Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 BGÖ sind demnach auch Informationen, die von kantonalen Stellen stammen, als amtliche Dokumente zu qualifizieren. Aus diesem Grund sieht Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ vor, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument, wenn dadurch die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen beeinträchtigt werden können, eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird. Laut der Botschaft geht es dabei um Dokumente, "die aus einem Kanton stammen, der das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennt (...) und die deswegen auf Grund kantonalen Rechts geheim sind". Würde die Bekanntmachung solcher Dokumente die Beziehungen zwischen dem Bund und diesem Kanton beeinträchtigen, soll der Zugang verweigert werden können (vgl. Botschaft, S. 2011; vgl. für eine entsprechende Prüfung: Urteil des BGer 1C_129/2016 vom 14. Februar 2017 E. 3). Würden derartige Informationen von vornherein nicht unter den Begriff des amtlichen Dokuments fallen, hätten sich entsprechende Überlegungen erübrigt. In der Botschaft wird sodann festgehalten, dass Dokumente, "welche der Verwaltung von Privaten im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werden", von der Verwaltung zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben verwendet würden (vgl. Botschaft, S. 1994). Nach dem Gesagten muss für Dokumente, die

von kantonalen Stellen im Rahmen eines Aufsichtsverhältnisses übermittelt werden, das Gleiche gelten.

E. 5.3

Einzuräumen ist allerdings, dass der Bundesrat in der Botschaft teilweise einen anderen Standpunkt vertritt. Dort wird ausgeführt, wenn eine nicht der Bundesverwaltung angehörende Organisation im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ der Verwaltung ein Dokument zur Verfügung stelle, so betreffe dieses Dokument grundsätzlich nur so weit eine "öffentliche Aufgabe", als die betreffende Organisation selber dem BGÖ unterstellt sei (vgl. Botschaft, S. 1995). Dieser Standpunkt vermag indes nicht zu überzeugen: Er steht zu den bereits erwähnten Ausführungen der Botschaft in Widerspruch, wonach Informationen von Dritten, die dem BGÖ überhaupt nicht unterstehen, ein amtliches Dokument darstellen können (vgl. wiederum Botschaft, S. 1993). Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies bei Informationen von Dritten, die dem BGÖ anderweitig sogar unterstehen, ausgeschlossen sein soll. Eben dies wird in der Lehre denn auch kritisiert (vgl. Kurt Nuspliger, in: Stämpfli Handkommentar, Öffentlichkeitsgesetz, 2008, Art. 5 Rz. 23). Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits festgehalten, diese Kritik sei berechtigt (vgl. BVGE 2013/50 E. 5.2.4). Es ist daher stets danach zu fragen, ob die Behörde, welche die Informationen im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ besitzt, diese in Zusammenhang mit der Erfüllung eigener öffentlicher Aufgaben erhalten hat. Wie aufgezeigt, ist dies vorliegend der Fall.

E. 5.4

Festzuhalten ist demnach, dass die hier interessierenden Informationen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ in Zusammenhang stehen. Damit ist auch die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSGVO erfüllt.

E. 6

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinn von Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSGVO am Zugang zu den in Frage stehenden Personendaten. Zwar möge der Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der einzelnen RAD-Ärztinnen und -Ärzte, der durch die Bekanntgabe der Stellenantrittsdaten und der Stellenprozentante entstehe, nicht sehr gross erscheinen. Doch sei kein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe dieser Daten auszumachen. In einem solchen Fall müsse das Recht der Betroffenen am Schutz ihrer Personendaten stets überwiegen, auch wenn der Eingriff noch so klein sei.

E. 6.1

Wie dargelegt, ist gemäss Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSGVO (und Art. 7 Abs. 2 BGÖ) bei der Bekanntgabe von Personendaten die Privatsphäre der betroffenen Personen zu schützen und deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu wahren (vgl. E. 4.2.1).

E. 6.1.1

Das Interesse einer Person am Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer informationellen Selbstbestimmung ist gemäss dem Bundesgericht je nach der Art der betreffenden Daten, der Rolle und Stellung der Person und der Schwere der Konsequenzen einer Bekanntgabe unterschiedlich zu gewichten. Die Gefahr einer Verletzung der Privatsphäre hänge nicht bloss davon ab, ob besonders schützenswerte Personendaten im Sinn von Art. 3 Bst. c DSGVO oder Persönlichkeitsprofile im Sinn von Art. 3 Bst. d DSGVO bekannt gegeben werden sollten;

mitunter könne auch das Zugänglichmachen von "gewöhnlichen" Personendaten für die betroffenen Personen schwerwiegende Konsequenzen haben. Es seien daher die Umstände des konkreten Einzelfalls zu würdigen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das Schutzbedürfnis grösser sei, wenn es sich bei der betroffenen Person um eine Privatperson und nicht um eine Person des öffentlichen Lebens handle (vgl. Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3; vgl. auch BGE 142 II 340 E. 4.4).

E. 6.1.2

Bei den Stellenantrittsdaten und den Stellenprozenten der Beschwerdeführenden handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten im Sinn von Art. 3 Bst. c DSG. Auch lassen sich damit keine Persönlichkeitsprofile im Sinn von Art. 3 Bst. d DSG erstellen. Eine Bekanntgabe dieser Informationen stellt zudem keine wesentliche Beeinträchtigung der Privatsphäre der Beschwerdeführenden dar. Weiter können sich die Beschwerdeführenden zwar auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen. Als Ärztinnen und Ärzte müssen sie jedoch mit Einschränkungen dieses Rechts rechnen. So führt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) gestützt auf Art. 51 ff. des Medizinalberufegesetzes (MedBG, SR 811.11) ein Register, in welches die Inhaber eines eidgenössischen oder in der Schweiz anerkannten Diploms eines universitären Medizinalberufs eingetragen werden ("MedReg"; abrufbar unter <www.medreg.admin.ch>). Dieses Register dient unter anderem der Information und dem Schutz der Patienten und der Qualitätssicherung (vgl. Art. 51 Abs. 2 MedBG). Verschiedene der im Register enthaltenen Informationen sind daher - unabhängig von der Zustimmung der jeweiligen Medizinalperson - öffentlich abrufbar (vgl. dazu Art. 53 MedBG). Was Ärztinnen und Ärzte betrifft, handelt es sich dabei beispielsweise um die Angaben zum Erwerb des Arztdiploms (Erwerbsjahr), zu den anerkannten Facharzttiteln (Titel, Erwerbsjahr) und zu weiteren formalen Qualifikationen (Art, Erwerbsjahr). Diese Informationen können auch über das Ärzteverzeichnis der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH) eingesehen werden (abrufbar unter <www.doctorfmh.ch>). Der Gesetzgeber ist mithin davon ausgegangen, dass das Interesse an der Bekanntgabe von Informationen zur beruflichen Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ohne Weiteres überwiegen kann.

E. 6.1.3

Die Interessen der Beschwerdeführenden, die gegen eine Bekanntgabe der Stellenantrittsdaten und der Stellenprozente sprechen, sind demnach stark zu relativieren.

E. 6.2

Den privaten Interessen am Schutz der Personendaten ist sodann das öffentliche Interesse am Zugang zu den amtlichen Dokumenten gegenüberzustellen (vgl. wiederum E. 4.2.1).

E. 6.2.1

Im Vordergrund steht dabei das Interesse an der Öffentlichkeit der Verwaltung: Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz der Verwaltung und soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern. Es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.5 und Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.4; vgl. auch oben E. 4.1). Je grösser die politische oder gesellschaftliche Bedeutung eines bestimmten Aufgabenbereiches ist, desto eher rechtfertigt es sich daher, den Zugang zu gewähren (vgl. Urteile des BVerfG A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 6.1.4 und

A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.2).

E. 6.2.2

Gemäss Art. 59 Abs. 2bis IVG stehen die RAD den IV-Stellen zur Beurteilung der medizinischen Voraussetzungen des Leistungsanspruchs zur Verfügung; sie setzen die für die Invalidenversicherung massgebende funktionelle Leistungsfähigkeit der Versicherten fest, eine zumutbare Erwerbstätigkeit oder Tätigkeit im Aufgabenbereich auszuüben.

E. 6.2.3

Die Vorinstanz und der EDÖB weisen darauf hin, die Thematik der Qualifikationen und der Unabhängigkeit der RAD-Ärztenschaft und der Qualität ihrer Gutachten habe bereits zu öffentlichen Diskussionen und zu einer teilweise kontroversen Medienberichterstattung geführt. Auch auf politischer Ebene sei diese Thematik aufgegriffen worden. Dieser Hinweis ist berechtigt. Tatsächlich sind die mit der Durchführung der Invalidenversicherung betrauten Behörden sowie die Vorinstanz als Aufsichtsbehörde in Zusammenhang mit der Erstellung von medizinischen Gutachten öffentlicher Kritik ausgesetzt, die unter anderem von Anwälten von Versicherten ausgeht (vgl. dazu etwa Markus Föhn / Dominique Strebel, Die Gesundheitsreformer, in: Beobachter 14/2012 vom 4. Juli 2012). Zwar steht diese Kritik insbesondere auch mit der Erteilung von Gutachteraufträgen an externe Sachverständige im Sinn von Art. 59 Abs. 3 IVG, d.h. an die Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) und andere Experten, in Zusammenhang (vgl. zu dieser Thematik BGE 137 V 210 und Gian Andrea Schmid, Einseitige Auswahl der Gutachter, in: Plädoyer 6/2015 vom 23. November 2015). Sie bezieht sich letztlich aber auf das gesamte Gutachterwesen in der Invalidenversicherung (vgl. dazu wiederum Föhn/Strebel, a.a.O.). Vor diesem Hintergrund besteht ein erhebliches Interesse daran, in Bezug auf die Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten im Bereich der Invalidenversicherung Transparenz zu schaffen. Dies erscheint als wichtiges Element, das teilweise mangelnde Vertrauen in die Institutionen der Invalidenversicherung wieder zu stärken.

E. 6.2.4

Die Beschwerdeführenden stellen sich indes auf den Standpunkt, die Tragweite der RAD-Beurteilung für die IV-Entscheidung sei zu relativieren. Sie führen aus, die Einschätzung des RAD sei sicherlich regelmässig eine gewichtige Komponente im IV-Entscheidungsprozess. Der massgebende Entscheid - formell und materiell - liege jedoch stets bei der IV-Stelle und beinhalte weitere wesentliche Komponenten, so insbesondere den Einkommensvergleich, der häufig ebenfalls einen grossen Einfluss auf den Leistungsanspruch habe. Dass den RAD-Ärztinnen und -Ärzten eine faktische Entscheidungskompetenz zukommen würde, sei daher zu verneinen. Diesen Ausführungen ist zu widersprechen: Die Ärztinnen und Ärzte der RAD werden aufgrund ihrer besonderen Fachkenntnisse beigezogen, über welche das Personal der einzelnen IV-Stellen nicht verfügt (vgl. zu den verschiedenen Fachdisziplinen: Art. 48 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung [IVV, SR 831.201]). Damit kommt ihnen im IV-Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle zu und hat ihre Arbeit faktisch einen grossen Einfluss auf die IV-Entscheidung. Zu betonen ist zudem, dass die Ärztinnen und Ärzte der RAD, auch wenn es sich bei ihnen um verwaltungsinterne Sachverständige handelt, in fachlicher Hinsicht nicht den Weisungen der IV-Stellen unterstehen. Vielmehr sind die RAD bei ihrem medizinischen Sachentscheid im Einzelfall unabhängig (Art. 59 Abs. 2bis IVG). Dies bedeutet auch, dass sie die geeigneten Prüfmethode im Rahmen ihrer

medizinischen Fachkompetenz und der allgemeinen fachlichen Weisungen der Vorinstanz frei wählen können (Art. 49 Abs. 1 IVV). Die RAD-Ärztinnen und -Ärzte haben damit auch formell nicht die Rolle blosser Sachbearbeiter, die nach den Weisungen und unter Verantwortung ihrer Vorgesetzten arbeiten, sondern nehmen ihre Abklärungen grundsätzlich in eigener Verantwortung vor. Dies unterstreicht die wichtige Rolle, die ihnen materiell ohnehin zukommt. An dieser Beurteilung ändert auch der Einwand nichts, der IV-Entscheid beinhalte neben dem medizinischen Sachentscheid noch weitere wesentliche Komponenten, wie den "Einkommensvergleich", die allein von der IV-Stelle beurteilt würden. Dies trifft zwar zu, vermag die Bedeutung des medizinischen Sachentscheids jedoch nicht zu relativieren. Fällt dieser für den Versicherten nämlich negativ aus, d.h. wird keine Einschränkung der funktionellen Leistungsfähigkeit festgestellt, ist ein Rentenanspruch schon deshalb zu verneinen und entfallen weitere Schritte wie der "Einkommensvergleich".

E. 6.2.5

Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, weder der Zeitpunkt des Stellenantritts noch das konkrete Arbeitspensum könnten für sich genommen irgendwelche Anhaltspunkte hinsichtlich der Aufgabenerfüllung einer RAD-Ärztin oder eines RAD-Arztes liefern. Die Qualität einer RAD-Beurteilung sei in jedem Einzelfall separat zu prüfen. Auch liessen die erwähnten Angaben keine Rückschlüsse auf die Unabhängigkeit einer RAD-Ärztin oder eines RAD-Arztes zu. Diese sei ebenfalls einzelfallbezogen zu beurteilen. Vorliegend geht es um das allgemeine Interesse, in Bezug auf die Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten im Bereich der Invalidenversicherung Transparenz zu schaffen und damit das Vertrauen in die Institutionen der Invalidenversicherung zu fördern (vgl. E 6.2.3). Der Zugang der Parteien zu Informationen, die in einem konkreten Verwaltungsverfahren relevant sind, richtet sich demgegenüber nach dem anwendbaren Verfahrensrecht (vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGO sowie Urteil des BVGer A-1675/2016 vom 12. April 2017 E. 4.3). Zwar weist der EDÖB in seiner Empfehlung vom 20. Juni 2016 darauf hin, das Informationsinteresse der Öffentlichkeit werde dadurch verstärkt, dass die Frage der ärztlichen Begutachtungen im Bereich des Sozialversicherungsrechts jeden Bürger treffen könne. Der EDÖB bringt damit jedoch nicht zum Ausdruck, die fraglichen Daten seien für die Versicherten zur Führung von IV-Verfahren vonnöten. Vielmehr hebt er die politische und gesellschaftliche Bedeutung der Materie hervor. Es ist im vorliegenden Zusammenhang somit nicht erforderlich, dass die fraglichen Daten in Bezug auf die einzelnen Ärztinnen und Ärzte zu neuen Erkenntnissen zu führen vermögen. Soweit der Beschwerdegegner antönt, aus den Angaben zu den Stellenprozenten liesse sich im Einzelfall auf allfällige Interessenkonflikte schliessen, sind seine Ausführungen denn auch nicht nachvollziehbar. In dieser Hinsicht kommt es nicht auf die Stellenprozente an, sondern darauf, welche weiteren Tätigkeiten die Ärztin oder der Arzt tatsächlich ausübt. Die Beschwerdeführenden sprechen insoweit zu Recht von pauschalen Spekulationen. Dies ändert aber nichts daran, dass ein allgemeines Interesse daran besteht, in Bezug auf die Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten im Bereich der Invalidenversicherung Transparenz zu schaffen. Wie aufgezeigt (E. 6.2.3), ist dieses Interesse als erheblich einzustufen. Gerade auch pauschale Spekulationen, wie jene des Beschwerdegegners, sind Ausdruck mangelnden Vertrauens. Ihnen kann daher nur durch das Schaffen und nicht durch das Vermeiden von Transparenz entgegen gewirkt werden.

E. 6.2.6

Es ergibt sich somit, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Stellenantrittsdaten und der Stellenprozente der Beschwerdeführenden besteht.

E. 6.3

Demnach ist festzuhalten, dass die privaten Interessen am Schutz der Personendaten vorliegend stark zu relativieren sind, während ein erhebliches öffentliches Interesse an ihrer Bekanntgabe besteht. Die Interessenabwägung fällt damit klar zugunsten einer Bekanntgabe aus.

E. 6.4

Vor diesem Hintergrund erweist sich im Übrigen auch die Kritik am Ablauf des Zugangsverfahrens als unberechtigt, die von verschiedenen IV-Stellen gegenüber der Vorinstanz angebracht wurde. Nach Ansicht dieser IV-Stellen hätte die Vorinstanz gestützt auf Art. 11 Abs. 1 BGÖ sämtliche RAD-Ärztinnen und -Ärzte direkt anhören müssen. Wie dargelegt, kann von einer Anhörung der betroffenen Personen ausnahmsweise abgesehen werden. Dies, wenn die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Bekanntgabe der Personendaten ausfällt, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, noch nicht erkannte private Interessen könnten zu einem anderen Ergebnis führen. Weiter muss die Durchführung der Anhörung unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil sie mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre (vgl. E. 4.2.2). Die Vorinstanz beruft sich in den angefochtenen Verfügungen auf eine solche Ausnahmekonstellation. Die erwähnten Voraussetzungen waren denn auch erfüllt: Wie aus dem Schreiben vom 12. Oktober 2015 an die RAD-führenden IV-Stellen hervorgeht, konnte die Vorinstanz grundsätzlich kein privates (oder öffentliches) Interesse ausmachen, das der Bekanntgabe der Daten betreffend Stellenantritt und Stellenprozente entgegen stehen würde. Sie musste denn auch nicht ernsthaft damit rechnen, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Dies zeigt sich nur schon daran, dass auch in den vorliegenden Beschwerden nach wie vor keine besonderen privaten Interessen geltend gemacht werden, die gegen eine Bekanntgabe sprechen. Weiter wären im Fall einer direkten Anhörung über 300 RAD-Ärztinnen und -Ärzte direkt anzuschreiben gewesen (vgl. zur Anzahl der Ärztinnen und Ärzte E-Mail der Vorinstanz vom 20. April 2016 an den EDÖB). Die Vorinstanz hätte sich hierzu die Wohnsitzadressen dieser Ärztinnen und Ärzte besorgen oder mit deren Einverständnis (das ebenfalls auf geeignete Weise einzuholen gewesen wäre) die Adresse des jeweiligen RAD als Zustelladresse verwenden müssen (vgl. zu Letzterem E. 2.3). Eine direkte Anhörung der RAD-Ärztinnen und -Ärzte wäre damit, sofern überhaupt praktikabel, ausgesprochen aufwändig gewesen. Zu beachten ist weiter, dass die Vorinstanz nicht ersatzlos auf eine direkte Anhörung der RAD-Ärztinnen und -Ärzte verzichtet hat. Vielmehr hat sie die RAD-führenden IV-Stellen in ihrer Stellungnahme vom 22. Januar 2016 darauf hingewiesen, sollten die betreffenden Mitarbeiter der Ansicht sein, es bestehe kein Recht auf Zugang, könnten sie sich mit einem Schlichtungsantrag an den EDÖB wenden. Am 16. und 17. Februar 2016 forderte sie die IV-Stellen erneut auf, die betroffenen Mitarbeiter zu informieren. Wie erwähnt (Sachverhalt D), gingen beim EDÖB denn auch zahlreiche Schlichtungsanträge ein. Obschon die Vorinstanz keine Anhörung nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ durchführen musste und dies auch nicht tat, hat sie also dafür gesorgt, dass die RAD-Ärztinnen und Ärzte ein Schlichtungsverfahren einleiten und im Anschluss an dieses Verfahren eine anfechtbare Verfügung verlangen konnten. Mit diesem Vorgehen hat sie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf optimale Weise Rechnung getragen.

E. 6.5

Die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung zwischen dem Interesse der Beschwerdeführenden am Schutz ihrer Personendaten und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der fraglichen Informationen ist demnach nicht zu beanstanden. Es ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass letzteres Interesse überwiegt.

E. 7

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdegegner demnach zu Recht Zugang zu den Daten betreffend Stellenantritt und Stellenprozente der Beschwerdeführenden gewährt. Die Beschwerden der Beschwerdeführenden 1 bis 4, 6 und 7 sind daher abzuweisen.

E. 8

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

E. 8.1

Als unterliegende Parteien haben die Beschwerdeführenden 1 bis 4, 6 und 7 die entsprechenden Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf je Fr. 400.- festzusetzen und den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschüssen zu entnehmen. Die Beschwerdeführerin 5, die ihre Beschwerde zurückgezogen hat, gilt ebenfalls als unterliegend (vgl. dazu Art. 5 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Es rechtfertigt sich jedoch, auf eine Kostenaufgabe zu verzichten (vgl. dazu Art. 6 Bst. a VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 400.- ist der Beschwerdeführerin 5 zurückzuerstatten.

E. 8.2

Der Beschwerdegegner hat angesichts seines Obsiegens Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Darunter fallen die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 VGKE). Sind die Kosten verhältnismässig gering, so kann von einer Parteientschädigung abgesehen werden (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG [e contrario] und Art. 7 Abs. 4 VGKE). Beim in eigener Sache handelnden Anwalt besteht keine Vertretung, weshalb in solchen Fällen das Bundesverwaltungsgericht in Analogie zu der vom Bundesgericht zu Art. 68 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) entwickelten Praxis nur ausnahmsweise, bei Vorliegen spezieller Verhältnisse, eine Parteientschädigung zuspricht (vgl. Urteil des BGer 1C_233/2015 vom 5. Oktober 2015 E. 3.1). Eine entsprechende Ausnahmesituation ist gegeben, wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt, die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig macht und zwischen dem betriebenen Aufwand und dem Ergebnis der Interessenwahrung ein vernünftiges Verhältnis besteht. Unter einem "hohen Arbeitsaufwand" versteht das Bundesgericht dabei einen Arbeitsaufwand, "welcher die normale (z.B. erwerbliche) Betätigung während einiger Zeit erheblich beeinträchtigt" (vgl. BGE 110 V 132 E. 4d; vgl. zum Ganzen auch Urteil des BGer 2C_807/2008 vom 19. Juni 2009 E. 4.3). Vorliegend handelt es sich weder um eine komplexe Streitsache mit hohem Streitwert noch hat das Beschwerdeverfahren beim Beschwerdegegner einen hohen Arbeitsaufwand verursacht. Die soeben erwähnten Ausnahmesituation ist damit nicht gegeben. Weiter war das Beschwerdeverfahren für den Beschwerdegegner nur mit geringen

Auslagen verbunden. Es ist ihm daher keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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