

SO_GERICHTE VWBES.2017.68 vom 10. Juli 2017

SO Obergericht, 2017-07-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2017.68

FR: SO_GERICHTE VWBES.2017.68 du 10 juillet 2017

IT: SO_GERICHTE VWBES.2017.68 del 10 luglio 2017

Erwägungen

E. 1

Am 19. Februar 2016 verlangte A.____, vertreten durch Rechtsanwalt Rémy Wyssmann, gestützt auf die kantonale Öffentlichkeitsgesetzgebung von der IV-Stelle des Kantons Solothurn, es sei ihm schriftlich mitzuteilen, in wie vielen Fällen von den in der Liste der IV-Stelle vom 3. Dezember 2015 enthaltenen 161 X.____-Gutachten (Ärztliches Begutachtungsinstitut) der Jahre 2012 bis 2014 das X.____ eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40 % attestiert und in wie vielen Fällen daraus eine leistungsbegründende Invalidität resultiert habe.

E. 2

Mit Schreiben vom 10. März 2016 entsprach die IV-Stelle Solothurn dem Datenherausgabegesuch nicht.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer ersucht um Durchführung einer öffentlichen Verhandlung nach Art. 30 Abs. 3 BV und Art. 6 Ziffer 1 EMRK mit Publikums- und Medienanwesenheit. Nach Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) besteht in Verfahren über zivilrechtliche Streitigkeiten ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung, sofern die Parteien nicht ausdrücklich oder stillschweigend darauf verzichten. Art. 6 Ziff. 1 EMRK betrifft nicht nur zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinn, sondern - unter bestimmten Voraussetzungen - auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen (vgl. BGE 130 I 388 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Verpflichtung zur Durchführung einer öffentlichen Verhandlung gilt jedoch auch in diesen Fällen nicht absolut. Ausnahmen, die ein Absehen von der Durchführung einer öffentlichen Verhandlung rechtfertigen, sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etwa gegeben, wenn eine Streitsache keine Tat- oder Rechtsfragen aufwirft, die nicht adäquat aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen gelöst werden können. Unter Mitberücksichtigung des Gebots der Verfahrenserledigung innert angemessener Frist und prozessökonomischer Überlegungen kann ein ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgewickelter Prozess den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK insbesondere genügen, wenn ausschliesslich rechtliche oder hochtechnische Fragen zu beurteilen sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 4A.1/2006 E. 2.1 mit Hinweisen).

E. 2.2

Indem dem Beschwerdeführer vorliegend die Herausgabe von ihm nicht direkt betreffende Daten nicht bewilligt wird, wird nicht stark in seine Rechte eingegriffen und es liegt keine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne der EMRK vor. Es ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Erkenntnisse aus einer öffentlichen Verhandlung gewonnen werden könnten.

Der Beschwerdeführer hatte genügend Gelegenheit, seine Begehren und seine Rechtsauffassung schriftlich darzulegen und es handelt sich vorliegend um die Klärung einer reinen Rechtsfrage, welche sich adäquat aufgrund der Akten und schriftlichen Parteivorbringen lässt. Es besteht somit kein Anlass zur Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung, weshalb der diesbezügliche Antrag abzuweisen ist, zumal das Verwaltungsgericht (ausser bei Disziplinarbeschwerden) gemäss § 71 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 124.11) aufgrund der Akten entscheidet.

E. 3

Am 30. März 2016 liess A.____ ein Schlichtungsgesuch bei der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn einreichen.

E. 3.1

Die IV-Stelle folgte der Empfehlung der kantonalen Datenschutzbeauftragten nicht und begründete dies zum einen damit, dass diese örtlich nicht zuständig sei. Der Vollzug der Eidgenössischen Invalidenversicherung sei abschliessend durch Bundesrecht geregelt, weshalb das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes und nicht das kantonale Gesetz anwendbar sei. Das Bundesgesetz schliesse die IV-Stellen denn auch nicht von seiner Geltung aus.

3.2.1 Der Beschwerdeführer liess dagegen vorbringen, die Auffassung, wonach die kantonale IV-Stelle unter das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes und nicht unter das InfoDG des Kantons Solothurn falle, sei falsch. Der EDÖB erachte sich in ständiger Praxis und in Übereinstimmung mit der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes für Schlichtungsanträge betreffend kantonale Behörden für nicht zuständig. Der Nichteintretensentscheid vom 21. November 2015 sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen und verbindlich. Nach dem Invalidengesetz sei der Bund für die Errichtung der kantonalen IV-Stellen zuständig. Er schliesse aber dazu mit den Kantonen Vereinbarungen ab. Die Kantone errichteten sodann die IV-Stellen in der Form kantonalen öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die IV-Stelle Solothurn sei eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Regierungsrat wähle für die Ausgleichskasse und die IV-Stelle einen gemeinsamen Verwaltungsrat und dessen Präsidentin. Dem Verwaltungsrat stünden alle Kompetenzen zu, soweit diese nicht einem anderen Anstaltsorgan übertragen würden. Das Stellenausschreibungs- und Anstellungsverfahren richte sich nach dem kantonalen Staatspersonalgesetz und das Personal sei bei der kantonalen Pensionskasse berufsvorsorgeversichert. Es handle sich somit um dieselbe Organisationsstruktur wie im Kanton Waadt, welche das Bundesgericht im Urteil 1C_125/2015 beurteilt habe. Die kantonale Datenschutzbeauftragte sei somit zuständig gewesen.

3.2.2 Die IV-Stelle entgegnete, bei wortgetreuer Auslegung des Gesetzes fielen die kantonalen IV-Stellen offensichtlich in den Geltungsbereich der bundesrechtlichen Informationsgesetzgebung, wie das Bundesgericht im Urteil 9C_36/2016 entschieden habe. Da kein anderslautendes Bundesgerichtsurteil bekannt sei, welches sich explizit zum Geltungsbereich der Informationsgesetzgebung äussere, lasse es sich juristisch nicht rechtfertigen, auf die Ansicht des EDÖB abzustellen. Hätte der Gesetzgeber die IV-Stellen vom Geltungsbereich der bundesrechtlichen Informationsgesetzgebung ausschliessen wollen, hätte er sie bei den Ausnahmen aufführen müssen. Die gewünschten Statistiken würden zudem den Vollzug des Invalidenversicherungsrechts betreffen und nicht die personalrechtliche Seite der IV-Stelle. Die materielle Aufsicht unterliege dem

Bund und nicht dem kantonalen Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat verfüge nicht über die Kompetenz, den IV-Stellen vorzuschreiben, welche materiellrechtlichen Statistiken diese zu führen hätten.

3.2.3 Der Beschwerdeführer liess geltend machen, im organisatorischen Bereich entscheide die IV-Stelle jeweils nach dem kantonalen VRG und habe auch vorliegend den kantonalen Rechtsmittelweg an das Verwaltungsgericht eröffnet, worauf sie zu behaften sei.

E. 3.3

Als erstes ist klarzustellen, dass es vorliegend nicht um ein Datenbekanntgabegesuch nach Art. 50a des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) geht. Gemäss Art. 89 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV, SR 831.201) i.V.m. Art. 209bis der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) entscheidet nämlich das Bundesamt für Sozialversicherungen über Streitigkeiten betreffend die Datenbekanntgabe nach Art. 50a AHVG mittels Verfügung. Dabei geht es aber um den Austausch von besonders schützenswerten Personendaten zwischen Behörden und nicht wie vorliegend um die Herausgabe einer Statistik an eine Privatperson.

E. 3.4

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_125/2015 vom 17. Juli 2015 betreffend die IV-Stelle des Kantons Waadt entschieden, der Antrag betreffend Herausgabe eines Dokuments sei nach dem kantonalen Datenschutzgesetz und nicht nach dem Datenschutzgesetz des Bundes zu beurteilen, da es sich bei der IV-Stelle um kein Bundesorgan handle, auch wenn die IV-Stelle Bundesrecht anwende. In Anbetracht der Aufsicht, der sie unterliege, der Art der Ernennung ihres Vorstands und seines Vorsitzenden und des Status ihrer Mitarbeitenden stelle die IV-Stelle eine dezentrale Verwaltungseinheit des Kantons dar. In diesem Fall war dem Beschwerdeführer eine IV-Rente verweigert worden, da jemand die IV-Stelle über seine vielfältigen gesellschaftlichen Aktivitäten informiert hatte. Der Beschwerdeführer verlangte dieses Dokument mit dem Namen des Autors heraus.

In einem anderen (Kurz-)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 hielt das Bundesgericht fest, die Beschwerde sei offensichtlich unbegründet, da die Grundannahme des Beschwerdeführers, es sei kantonales Recht auf sein Gesuch anwendbar (nämlich kantonales Öffentlichkeits-, Verfassungs- und Verfahrensrecht) rechtlich nicht zutreffen könne, da der Vollzug der Eidgenössischen Invalidenversicherung, um den allein es hier gehe, einheitlich und abschliessend durch Bundesrecht geregelt sei, wie allein schon die gesetzliche Ausgestaltung der vom Bundesamt für Sozialversicherungen über die (auch) kantonalen IV-Stellen ausgeübten Aufsicht als Verbandsaufsicht zeige, in welchem Bereich kantonales Dienstaufsichts- und weiteres kantonales Verwaltungsrecht nichts zu suchen habe.

E. 3.5

Zu beachten ist, dass es beim Urteil 1C_125/2015, in welchem das Bundesgericht kantonales Recht für anwendbar erkannte, um das Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) ging. Das Urteil 9C_36/2016, in welchem das Bundesgericht Bundesrecht für anwendbar erklärte, hatte die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes zum Gegenstand. Die beiden

Gesetze definieren ihren Geltungsbereich unterschiedlich.

E. 3.5.1

Nach Art. 2 Abs. 1 DSG gilt dieses Gesetz für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch private Personen und Bundesorgane. Als Bundesorgane werden in Art. 3 lit. h DSG Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind definiert. Die Literatur hält dazu fest, innerhalb der öffentlichen Organe sei entscheidend, zu welcher föderalen Stufe sie gehörten: Handle es sich dabei um eine Behörde oder Dienststelle des Bundes oder um eine Privatperson, die mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sei, so gelte der Datenbearbeiter als Bundesorgan. Handle es sich um eine Behörde oder Amtsstelle eines Kantons (oder einer Gemeinde) oder um eine Privatperson, die mit öffentlichen Aufgaben eines Kantons (oder einer Gemeinde) betraut sei, so gelte der Datenbearbeiter als kantonales Organ, auch wenn er Bundesrecht vollziehe (vgl. Beat Rudin in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli [Hrsg.], Datenschutzgesetz [DSG], Bern 2015, Art. 2 DSG N 18). Keine Bundesorgane seien insbesondere die Organe der Kantone und Gemeinden, auch wenn sie mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut seien (vgl. Beat Rudin, a.a.O., Art. 3 DSG N 47).

Gemäss Art. 54 des Invalidenversicherungsgesetzes (IVG, SR 831.20) sorgt der Bund für die Errichtung der kantonalen IV-Stellen. Hierzu schliesst er mit den Kantonen Vereinbarungen ab (Abs. 1). Die Kantone errichten die IV-Stellen in Form kantonalen öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. () Die kantonalen Erlasse () regeln namentlich die interne Organisation der IV-Stellen (Abs. 2). Im Kanton Solothurn ist die Organisation der IV-Stellen in den §§ 29 ff. des Sozialgesetzes (SG, BGS 831.1) geregelt. Gemäss Art. 64 Abs. 1 IVG überwacht der Bund den Vollzug dieses Gesetzes durch die IV-Stellen und sorgt für dessen einheitliche Anwendung. Die kantonalen IV-Stellen dienen somit gleichzeitig zwei Körperschaften: dem Bund, indem sie eine Bundesaufgabe erfüllen, und den Kantonen, indem sie in die kantonale Organisationsstruktur integriert sind. In funktioneller Hinsicht sind die kantonalen Organe Verwaltungseinheiten des Bundes, deren Zwecksetzung sich im Vollzug des Bundesverwaltungsrechts erschöpft. Gemäss Art. 86 Abs. 2 IVG obliegt der Vollzug dieses Gesetzes dem Bundesrat (bzw. dem Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV]). Die Kantone sind grundsätzlich nur zur Errichtung der dezentralisierten Aufgabenträger (IV-Stellen) befugt bzw. verpflichtet und haben darüber hinaus kaum Entscheidungs- oder Aufsichtsbefugnisse (Stephanie Burch/Thomas Gächter: Verwaltungsorganisationsrecht ■ Staatshaftungsrecht ■ öffentliches Dienstrecht, Bern 2013, S. 43-45 mit Hinweisen). Die IV-Stellen unterstehen der Verbandsaufsicht des BSV, welches Weisungen an diese erteilen kann. Faktisch komme die Aufsicht aber ■ aufgrund der sehr weit gehenden Befugnisse des BSV ■ einer Dienstaufsicht sehr nahe (vgl. Burch/Gächter, a.a.O., S. 57 mit Hinweisen).

Bei den IV-Stellen handelt es sich somit zwar um kantonale Organisationseinheiten, welche funktionell jedoch einem Bundesorgan sehr nahe kommen. Bundesorgane sind es aber nicht. Das Bundesgericht erachtete deshalb das DSG aufgrund seines auf «Bundesorgane» definierten Geltungsbereichs in Bezug auf die kantonalen IV-Stellen nicht für anwendbar.

E. 3.5.2

Vorliegend geht es jedoch in erster Linie nicht um den Schutz von Personendaten sondern um die Prüfung, ob eine Privatperson Anspruch auf Information über statistische Daten hat.

Somit ist zu prüfen, ob vorliegend das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (BGÖ, SR 152.3) anwendbar ist. Dieses regelt seinen persönlichen Geltungsbereich in Art. 2. Gemäss Abs. 1 gilt das Gesetz für:

Das Gesetz gilt nicht für die Schweizerische Nationalbank und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Abs. 2).

Die Botschaft zum BGÖ sah noch explizit vor, auch die AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen vom Geltungsbereich des Bundesgesetzes auszunehmen. Dies wurde damit begründet, dass durch eine Unterstellung, die nur für Ausgleichskassen und IV-Stellen des Bundes und private ■ nicht aber kantonale ■ Ausgleichskassen gelten könnte, Ungleichbehandlungen geschaffen würden, da Ausgleichskassen und IV-Stellen des Bundes als auch der Kantone sowie private Ausgleichskassen bestünden (BBl 2003 1988). In den parlamentarischen Beratungen wurde aber dann diese Ausnahme (wie auch viele andere) gestrichen. Weshalb es zu dieser Streichung kam, ist den Materialien nicht zu entnehmen, doch ist erkennbar, dass der Gesetzgeber den Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsgrundsatz mit Geheimhaltungsvorbehalt weitest möglich umsetzen und möglichst wenige Ausnahmen schaffen wollte (amtliches Bulletin 03.013).

Bereits aus dem Text der Botschaft ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass kantonale IV-Stellen anders behandelt würden als die eidgenössische Stelle und die Privaten, weshalb man sämtliche IV-Stellen vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausnehmen wollte, um keine Ungleichbehandlungen zu schaffen. Der Gesetzgeber ging somit offenbar davon aus, dass die kantonalen IV-Stellen dem BGÖ ohnehin nicht unterstellt wären.

Generell hält die Botschaft zum Geltungsbereich des BGÖ fest, die Kantone würden davon nicht erfasst. Dies gelte auch dann, wenn sie Aufgaben umsetzen oder vollziehen würden, die ihnen das Bundesrecht übertrage. Unter die in Buchstabe a genannte Bundesverwaltung gehörten die Departemente und die Bundeskanzlei. Auch departementsübergreifende Koordinationseinrichtungen gehörten dazu. Zum Bestand der Bundesverwaltung zählten darüber hinaus auch die dezentralen Verwaltungseinheiten. Gemeinsam sei diesen, dass sie in irgendeiner Form der zentralen Bundesverwaltung zugeordnet seien, aber durch ihre Organisationserlasse eine spezifische Stellung erhalten hätten. Die Botschaft zählt diverse Beispiele von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung auf, wobei die IV-Stellen nicht genannt werden. Die Botschaft führt weiter aus, der Vernehmlassungsentwurf zum Öffentlichkeitsgesetz habe weiter vorgesehen, dass der Bundesrat Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehörten, aber öffentliche Aufgaben des Bundes erfüllten, dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellen könne. Diese Lösung sei in der Vernehmlassung uneinheitlich beurteilt worden. Nach Buchstabe b gelte nun das Öffentlichkeitsprinzip für die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehörten nur, soweit sie erstinstanzlich Verfügungen erliessen. Damit würden für diese Kategorien von Organisationen und Personen, die öffentliche Aufgaben erfüllten, diejenigen Bereiche erfasst, in denen sie hoheitlich tätig seien. Das Recht auf Zugang gelte dabei für jene amtlichen Dokumente, welche unmittelbar ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz betreffen würden. Die Botschaft zählt namentlich auf, welche Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung gemäss Buchstabe b dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt seien. Die

IV-Stellen werden auch dabei nicht genannt (vgl. BBl 2003 1985 ff.).

Auch wenn die IV-Stellen in Bereichen, in denen sie hoheitlich handeln, dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sein sollten, indem sich der Begriff der Verfügung im IV-Recht mangels näherer Konkretisierung in Art. 49 Abs. 1 ATSG nach Art. 5 VwVG bestimmt (vgl. Urs Müller, a.a.O., Rz. 2157 mit Hinweisen), so fällt das Herausgabegesuch im vorliegenden Verfahren nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, da es sich nicht auf ein amtliches Dokument bezieht, welches unmittelbar ein Verfahren auf Erlasse einer Verfügung nach dem VwVG betreffen würde. Vielmehr wird vorliegend die Herausgabe einer statistischen Erhebung verlangt. Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes ist somit nicht anwendbar, sondern das kantonale InfoDG. Dieses gilt nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 lit. b InfoDG unter anderem auch für die Organe selbständiger Anstalten des öffentlichen Rechts, also auch für die kantonalen IV-Stellen. Somit ist zu Recht das Schlichtungsverfahren vor der kantonalen Datenschutzbeauftragten durchgeführt worden ■ auf welches die IV-Stelle denn auch selbst mit Schreiben vom 10. März 2016 hingewiesen hatte ■ und diese hat auch zu Recht eine Empfehlung abgegeben.

4. Somit ist materiell nach dem InfoDG über das Herausgabegesuch zu entscheiden.

E. 4

Entsprechende Begehren erfolgten auch durch drei weitere Personen bezüglich Gutachten der B.____, C.____ und D.____.

E. 4.1

Die IV-Stelle erwog weiter, sollte die Zuständigkeit der kantonalen Datenschützerin bejaht werden, wäre das Gesuch auch aus materiellen Gründen abzuweisen. Bei den von den Gesuchstellern verlangten Angaben handle es sich nicht um ein amtliches Dokument im Sinn des InfoDG. Ein entsprechendes Dokument müsste erst erstellt werden, worauf das Gesetz keinen Anspruch erteile. Die IV-Stelle führe keine entsprechende Statistik. Die Resultate könnten auch nicht via Knopfdruck resp. durch einen einfachen elektronischen Vorgang generiert werden, da es sich bei den attestierten Arbeitsunfähigkeiten und den attestierten Erwerbsunfähigkeiten um schlichte Textpassagen in Gutachten handle, welche nicht ohne weiteres herausgefiltert werden könnten.

Soweit das Gesuch als Gesuch um Zugang zu den einzelnen Gutachten verstanden werde, würde es der Behörde einen besonderen Aufwand verursachen, sämtliche Gutachten zu anonymisieren. Wenn mit der Herausgabe ein besonderer Aufwand verbunden sei, verlange das Gesetz das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses, welches bei den Gesuchstellern nicht gegeben sei. Inzwischen seien vom selben Rechtsvertreter weitere Zugangsgesuche betreffend andere Gutachterstellen eingegangen, weshalb mit einem grösseren Aufwand gerechnet werden müsse als den 357 Gutachten, von welchen die Datenschutzbeauftragte ausgegangen sei. Es könne nicht angehen, dass über den Umweg der Informationsgesetzgebung eine Behörde faktisch gezwungen werden könne, beliebige Statistiken zu erstellen. Dies könne nicht Sinn des Gesetzes sein.

E. 4.2

Der Beschwerdeführer liess dagegen vorbringen, es treffe nicht zu, dass mit der Offenlegung der 161 Gutachten ein erheblicher Aufwand verbunden wäre. 2015 habe die IV-Stelle Solothurn im Bereich der Missbrauchsbekämpfung eine ähnlich grosse Anzahl von 89 analysiert. Es dürfe nicht sein, dass die IV-Stelle nur dann Auswertungen vornehme,

wenn es ihr passe und wenn sie sich dadurch in ein gutes Licht stellen könne, nicht aber wenn der Bürger darum ersuche und die Ergebnisse möglicherweise nicht zu ihren Gunsten ausfielen. Der IV-Stelle sei es problemlos und ohne grossen Aufwand möglich, herauszufinden, in welchen Fällen sie Gutachteraufträge an die X. ___ erteilt habe. Es sei kaum vorstellbar, dass die IV-Stelle solche Zahlen für die interne Qualitätskontrolle nicht führe. Das Bundesgericht habe dies in einem Urteil aus dem Jahr 2011 verlangt. Die Gutachten könnten ohne grossen Aufwand herausgefiltert und ausgedruckt werden. Der Computer könne auch aufgefordert werden, diese zu anonymisieren. Die Ergebnisse könnten bei unter 200 Gutachten auch manuell in eine Liste übertragen werden. Der Beschwerdeführer wäre bereit, den dadurch entstehenden minimalen Personalkostenaufwand zu übernehmen. Die Beschwerdegegnerin begründe nicht, weshalb es ihr nicht möglich sei, die Ergebnisdaten der 161 Gutachten offen zu legen. Einer der von den Herausgabegesuchten betroffenen Gutachter erhalte zwischenzeitlich keine Begutachtungsaufträge mehr von der Beschwerdegegnerin. Durch die Nichtherausgabe der Statistik sei der Anschein geweckt worden, dass etwas verheimlicht werden solle. Es bestehe Klärungsbedarf.

E. 4.3

Gemäss § 12 Abs. 1 InfoDG hat jede Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Nach § 4 InfoDG gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Nicht als amtliches Dokument gilt ein Dokument, das nicht fertiggestellt oder ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist.

E. 4.3.1

Die vom Beschwerdeführer verlangte Statistik ist klar kein amtliches Dokument im Sinn des InfoDG, da eine solche Statistik durch die IV-Stelle nicht geführt wird. Es trifft auch nicht zu, dass das Bundesgericht die IV-Stellen oder andere Einrichtungen mit seinem Urteil BGE 137 V 210 ff. zur Erstellung einer solchen Statistik aufgefordert hätte. Das Bundesgericht appelliert zwar an eine Förderung von Qualitätskontrollen für MEDAS-Gutachten, doch kann eine Statistik über die Anzahl Gutachten, mit welchen eine Arbeits(un)fähigkeit festgestellt wurde, eben gerade keine Auskunft über die Qualität von Gutachten geben. Hinsichtlich des Beweiswertes eines Arztberichtes ist gemäss BGE 125 V 351 E. 3a S. 352 entscheidend, ob dieser für die streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, auch die geklagten Beschwerden berücksichtigt, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben worden ist, in der Beurteilung der medizinischen Zusammenhänge und in der Beurteilung der medizinischen Situation einleuchtet und ob die Schlussfolgerungen des Experten begründet sind. Der IV-Stelle kann deshalb kein Vorwurf gemacht werden, wenn sie keine solche Statistik führt. Es besteht kein Grund, sie künftig zur Erstellung einer solchen Statistik zu verpflichten.

E. 4.3.2

Die Datenschutzbeauftragte erwog in ihrer Empfehlung, dass das BGÖ in Art. 5 Abs. 2 eine Bestimmung enthalte, wonach als amtliche Dokumente auch solche gelten würden, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden könnten. Nachdem aber die IV-Stelle anlässlich der Schlichtungsverhandlung «glaubhaft» dargelegt habe, dass sie die Informationen nicht «auf Knopfdruck» generieren

könne und sie diese vielmehr in aufwändiger Handarbeit zusammensuchen müsse, liess die Datenschutzbeauftragte offen, ob die Bestimmung des BGÖ analog anwendbar sei und die verlangten sei Auskünfte aufgrund eines einfachen elektronischen Vorgangs generiert werden könnten.

Das InfoDG enthält keine Verweisnorm auf das BGÖ, weshalb dieses vorliegend auch nicht analog anwendbar ist. Ob die IV-Stelle die gewünschten Informationen aufgrund eines einfachen elektronischen Vorgangs generieren könnte, kann nicht nachgeprüft werden. Jedenfalls wäre es aber auch dem Verwaltungsgericht ohne mühsame «Handarbeit» nicht möglich, die Resultate der von ihm insbesondere in Verfahren betreffend fürsorgerische Unterbringung eingeholten Gutachten statistisch herauszuziehen. Somit kann die IV-Stelle auch gestützt auf Art. 5 Abs. 2 BGÖ nicht zur Herausgabe der gewünschten Statistik angehalten werden.

E. 4.3.3

Wird das Gesuch jedoch, wie in der Empfehlung der Datenschutzbeauftragten erwähnt, als Gesuch um Zugang zu den einzelnen Gutachten verstanden, so handelt es sich bei diesen um amtliche Dokumente. Diese Gutachten enthalten aber sensible und besonders schützenswerte Personen- bzw. Gesundheitsdaten (§ 6 Abs. 3 InfoDG), welche nicht an Privatpersonen herausgegeben werden dürfen (§ 21 Abs. 1 InfoDG). Die Gutachten müssten deshalb anonymisiert werden.

E. 4.4

§ 12 Abs. 2 InfoDG hält weiter fest, würde der Zugang einen besonderen Aufwand der Behörde erfordern, kann er vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass es der IV-Stelle einen besonderen Aufwand verursachen würde, zum einen, die ersuchte Statistik zu erstellen, und zum anderen, die Gutachten einzuschwärzen.

E. 4.4.1

Wie erwähnt, gibt die Informationsgesetzgebung keinen Anspruch darauf, die Behörde zur Erstellung von noch nicht bestehenden Dokumenten bzw. Statistiken aufzufordern, weshalb nicht zu prüfen ist, welchen Aufwand es erfordern würde, die ersuchte Statistik zu erstellen.

E. 4.4.2

Bezüglich Anonymisierung und Herausgabe der einzelnen Gutachten ist aber klar, dass dies einen grossen Aufwand verursachen würde. Das Gericht weiss aus eigener Erfahrung, dass die Anonymisierung nicht nur durch einen Knopfdruck erfolgen kann, sondern dass jedes Dokument einzeln auf sensible Personendaten durchgesehen und manuell zur Anonymisierung vorbereitet werden muss. Bei den fraglichen 161 Gutachten, welche besonders sensible Gesundheitsdaten enthalten, ist auch nicht davon auszugehen, dass diese der IV-Stelle von den Gutachterstellen in einfach abänderbaren Worddokumenten elektronisch übermittelt werden. Auch dies zeigt, dass die Anonymisierung der Dokumente nicht so einfach möglich sein kann, wie der Beschwerdeführer sich dies vorstellt. Selbst wenn, wie von der Datenschützerin angeregt, die Gutachten grossflächig abgedeckt und nur Zugang zur kurzen Textpassage bezüglich attestierter Arbeitsunfähigkeit gewährt würde, verursachte dies bei über 100 Gutachten einen besonderen Aufwand, welcher nach § 12 Abs. 2 InfoDG ein schutzwürdiges Interesse am Zugang zu den fraglichen Dokumenten voraussetzt.

E. 5

Am 27. April 2016 schlug die Beauftragte für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn (nachfolgend Datenschutzbeauftragte genannt) vor, eine Schlichtungsverhandlung durchzuführen. Sie erachte sich nach Absprache mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) als zuständig.

E. 5.1

Die IV-Stelle verneinte das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses an der Herausgabe der Daten. Die Zugangsgesuchsteller würden keinen Nachteil erleiden, wenn sie die gewünschten Informationen nicht erhielten. Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hätten die verlangten Angaben keinen Nutzen. Es sei zu erwähnen, dass die Gutachten sensible Gesundheitsdaten enthielten und bei Gutachtenszahlen von unter 100 Rückschlüsse auf einzelne Personen nicht ausgeschlossen werden könnten. Die IV-Stelle Solothurn sei keineswegs gegen Transparenz in der Rechtspflege und habe inzwischen eine Liste sämtlicher Gutachter(stellen), denen sie Aufträge für mono- und bidisziplinäre Gutachtensaufträge erteile, im Internet aufgeschaltet. Sie achte vermehrt auf eine möglichst ausgewogene Verteilung der Gutachteraufträge, womit die Gutachterakzeptanz der versicherten Personen gefördert werden solle. Ein grosses öffentliches Interesse an attestierten Arbeitsunfähigkeiten bestehe hingegen nicht. Attestierte Arbeitsunfähigkeiten vermöchten nichts über die Beweiskraft von Gutachten auszusagen. Der Beweiswert eines Gutachtens messe sich viel mehr daran, ob es den bundesgerichtlichen Anforderungen entspreche. Ein generelles öffentliches Interesse an einer rechtmässigen Gutachtensvergabe sowie an beweiskräftigen Gutachten dürften aufgrund des Gesagten nicht mit einem öffentlichen Interesse an einzelnen Begutachtungsergebnissen gleichgesetzt werden. An letzteren bestehe kein grosses öffentliches Interesse. Unter dem Blickwinkel, dass den Zugangsgesuchstellern nebst den Arbeits(un)fähigkeiten keine weiteren Angaben zu den Gutachten vorlägen (bspw. Diagnosen, Krankheitsgeschichten der einzelnen begutachteten Personen) liege es auf der Hand, dass auch unter Anwendung grösster Sorgfalt mit diesen Zahlen keine sachdienlichen Schlüsse im Hinblick auf die Qualität der Gutachten gezogen werden könnten. Die aus den Zahlen gezogenen Schlüsse hätten jedoch zweifelsohne Auswirkungen auf den Ruf sowie auf das berufliche und persönliche Ansehen von Gutachter(stellen). Das Interesse der Gutachter(stellen) sei höher zu werten als das höchstens geringe öffentliche Interesse an der Offenlegung der Begutachtungsergebnisse. Der Beschwerdeführer vermöge kein schutzwürdiges Interesse zu begründen, nach welchem ihm die verlangten Dokumente herauszugeben wären.

E. 5.2

Der Beschwerdeführer liess dagegen geltend machen, die gesetzliche Verpflichtung zur aktiven Information fliesse aus dem Öffentlichkeitsgrundsatz und der Absage an jede Form geheimer Kabinettsverwaltung. Es erwecke den Anschein, dass den Verantwortlichen der IV-Stelle Solothurn die Resultate der fraglichen Gutachter längst bekannt seien, andernfalls die besagten Gutachter nicht derart auffallend häufig mit Gutachtensaufträgen bedient würden. Die Gutachten hätten volle Beweiskraft. Von ihnen hänge es wesentlich ab, wie viele IV-Leistungen zugesprochen würden. Jedes einzelne Gutachten habe für den betroffenen Antragsteller wie auch für die Gesamtheit der Versicherten, welche die Kosten tragen müssten, Auswirkungen. Alleine diese direkte und persönliche Betroffenheit führe zur Bejahung des erforderlichen Interesses nach dem Öffentlichkeitsprinzip. In den Medien hätten mehrere Rechtsanwälte den IV-Stellen vorgeworfen, sie würden bei der Vergabe von

Gutachteraufträgen vor allem versicherungsfreundliche Gutachter berücksichtigen. Eine sachliche Vergabe der Gutachteraufträge sei sowohl aus Sicht der Gutachter, wie auch aus Sicht der IV-Gesuchsteller und letztlich auch aus Sicht aller IV-Versicherten von Interesse. Der Gesetzgeber habe mit dem Erlass des BGÖ einen Paradigmenwechsel vollzogen. Das BGÖ stelle insoweit eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten auf. Die Beweislast zur Widerlegung dieser Vermutung obliege der Behörde, wobei sie darzulegen habe, dass bzw. inwiefern eine Ausnahmebestimmung erfüllt sei. Dieser Beweis sei der Beschwerdegegnerin bis heute nicht gelungen.

Beim Beschwerdeführer bestehe ein erhebliches schutzwürdiges Interesse, da er von der betroffenen Gutachterstelle begutachtet werden solle. Nur durch die Offenlegung der Ergebnisdaten könne der betroffene Bürger die Frage nach der Ergebnisoffenheit der in seinem Fall konkret beauftragten Gutachterstelle beurteilen. Es sei gerichtsnotorisch, dass Gutachten in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren wie Urteile wirkten. Auch das Verwaltungsgericht veröffentliche seine Urteile und publiziere, wie viele Gutheissungen und Abweisungen es im Jahr gebe. Es sei nicht ersichtlich, weshalb Namen und Ergebnisse von Gutachtern geheim zu halten wären. Das Interesse sei bei der vorliegend in Frage stehenden Gutachterstelle hoch, weil sie verhältnismässig viele Aufträge erhalte. Die Thematik sowohl der Qualifikation und der Unabhängigkeit der fraglichen Gutachterstelle als auch jene der Qualität ihrer Gutachten habe bereits mehrfach zu öffentlichen Diskussionen und zu teilweise kontroversen Medienberichterstattungen bzw. Fachartikeln geführt. Die Problematik sei auch in der Politik aufgegriffen worden. Aufgrund der wiederkehrenden Diskussionen in Politik und Medien zu diesem Thema sei von einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit auszugehen. Bei den von ihm herausverlangten Daten (Name der Gutachterstelle und deren Begutachtungsergebnisse für einen befristeten Zeitraum) handle es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten. Durch ihre Zensur verletze die Beschwerdegegnerin die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit.

E. 5.3

Die Datenschutzbeauftragte führte diesbezüglich aus, jedes einzelne Gutachten habe für den betroffenen Antragsteller wie auch für die Gesamtheit der Versicherten, welche die Kosten tragen, Auswirkungen. Jede IV-Versicherte Person sei somit direkt und persönlich betroffen und habe ein Interesse daran zu erfahren, wie häufig Gutachter Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40 % attestierten. Von Interesse sei diese Information auch im Hinblick auf die Vergabep Praxis der IV-Stellen. In den Medien hätten mehrere Rechtsanwälte den IV-Stellen vorgeworfen, sie würden bei der Vergabe von Gutachteraufträgen vor allem versicherungsfreundliche Gutachter berücksichtigen. Eine sachliche Vergabe der Gutachteraufträge sei sowohl aus Sicht der Gutachter, wie auch aus Sicht der IV-Gesuchsteller und letztlich auch aus Sicht aller IV-Versicherten von Interesse. Die Öffentlichkeit habe ein Interesse daran zu erfahren, wie häufig Gutachter(-stellen) Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40 % attestierten. Dies gelte insbesondere für Gutachter(-stellen), welche, wie die hier betroffenen, häufig Mandate erhielten.

E. 5.4

Die Versicherten, welche die Kosten bezahlen, haben tatsächlich ein Interesse daran zu erfahren, wie viele (Teil-)Renten jährlich durch die IV-Stelle zugesprochen werden. Diese Zahlen publiziert die IV-Stelle jeweils in ihrem Jahresbericht, wobei auch ausgewiesen

wird, wie viele Neuanmeldungen insgesamt erfolgt sind. Das öffentliche Informationsinteresse geht jedoch nicht so weit, dass zusätzlich auch darüber informiert werden müsste, aufgrund welcher Gutachtensresultate die Rentenleistungen zugesprochen wurden und wer diese Gutachten erstellt hat. Klar ist, dass ein grosses öffentliches Interesse an der unabhängigen Vergabe der Gutachtensaufträge, an der Qualifikation und Unabhängigkeit der Gutachter(-stellen) und an der Qualität der Gutachten besteht, da die Ergebnisse der Gutachten einen direkten Einfluss auf die Beurteilung eines Rentenanspruchs haben; dieser soll fair beurteilt werden. Dieses Interesse vermag jedoch kein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der Herausgabe von früheren Begutachtungsergebnissen zu begründen. Die Häufigkeit der Bescheinigung einer Arbeits(un)fähigkeit vermag nichts über die Qualität der Gutachten oder Qualifikation der Gutachter(-stelle) auszusagen und die unabhängige und sachgerechte Vergabe der Gutachteraufträge kann dadurch ebenfalls nicht sichergestellt werden, sondern ist über andere Wege zu gewährleisten. Losgelöst von der Krankheitsgeschichte und der gestellten Diagnose hat die Bescheinigung einer Arbeits(un)fähigkeit keinen Beweiswert und wird deshalb auch nicht vom Öffentlichkeitsgrundsatz erfasst, welcher ein «allgemeines Interesse» der Bevölkerung an der Information voraussetzt (vgl. § 7 Abs. 1 InfoDG). Ein solches ist hier kaum vorhanden und rechtfertigt den grossen Aufwand für die Anonymisierung nicht. Die Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit wird nicht verletzt, indem die ersuchten Begutachtungsergebnisse dem Beschwerdeführer nicht zugänglich gemacht werden. Sollte überhaupt ein Eingriff in dieses Recht bestehen, so ist dieser durch die erläuterten gesetzlichen Grundlagen des InfoDG gerechtfertigt und aufgrund des mangelnden schutzwürdigen Interesses, welches den erheblichen Aufwand für die Anonymisierung nicht rechtfertigt, auch verhältnismässig. Hat der Beschwerdeführer Verdachtsgründe, wonach die IV-Stelle die Gutachteraufträge nicht sachgerecht und unabhängig vergeben sollte, hätte er sich dazu an die Aufsichtsbehörde, das BSV, zu richten. Es ist nicht Sinn und Zweck der Informationsgesetzgebung, dass ein Rechtsanwalt ■ welcher selbst kein schutzwürdiges Interesse hat ■ unter dem Vorwand, im Namen von diversen einzelnen Klienten zu handeln, eine Behörde systematisch dazu veranlassen kann, ihm unter erheblichem Aufwand letztlich hunderte Gutachten zugänglich zu machen. Der einzelne Beschwerdeführer könnte nämlich ■ ohne Vergleichswerte anderer Gutachterstellen ■ aus der Information, wie oft die ihn begutachtende Stelle eine Arbeitsunfähigkeit bescheinigt, kaum einen Nutzen ziehen.

6. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die kantonale IV-Stelle den Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten zumindest aus materiellen Gründen nicht folgen musste. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat A. ___ die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühren auf CHF 1■500.00 festzusetzen sind.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. A. ___ hat die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht von CHF 1■500.00 zu bezahlen.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe

bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Scherrer Reber

Die Gerichtsschreiberin

Kaufmann

E. 6

Nachdem an der Schlichtungsverhandlung vom 18. Juli 2016 keine Einigung hatte erzielt werden können, wurde den betroffenen Gutachtern das rechtliche Gehör erteilt.

E. 7

Die Datenschutzbeauftragte erliess am 19. Dezember 2016 die Empfehlung, die IV-Stelle solle jedem Gesuchsteller Zugang zu den jeweils geforderten Gutachten gewähren. Die Gutachten seien grossflächig so einzuschwärzen, dass nur die attestierten Arbeitsunfähigkeiten ersichtlich seien und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und deren Krankheitsgeschichte möglich seien.

E. 8

Nachdem die IV-Stelle die betroffenen Gutachterstellen über die Empfehlung der Datenschutzbeauftragten informiert hatte, beantragte der Rechtsvertreter von Dr. C. ___ am 27. Dezember 2016, es sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

E. 9

Am 1. Februar 2017 verfügte die IV-Stelle des Kantons Solothurn, der Empfehlung der Beauftragten für Information und Datenschutz vom 19. Dezember 2016 werde mangels örtlicher Zuständigkeit sowie eventualiter aus materiellen Gründen keine Folge geleistet. Die Gesuche im Rahmen von § 36 Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG, BGS 114.1) zur Herausgabe von Dokumenten würden abgewiesen.

E. 10

Mit Beschwerde vom 15. Februar 2017 gelangte A. ___ (nachfolgend Beschwerdeführer genannt) nebst zwei weiteren Personen (Verfahrensnummern VWBES.2017.66 und VWBES.2017.69), vertreten durch Rechtsanwalt Rémy Wyssmann, an das Verwaltungsgericht und liess folgende Rechtsbegehren stellen:

E. 11

Am 21. Februar 2017 liess der Beschwerdeführer weitere Ausführungen einreichen.

E. 12

Am 9. März 2017 verzichtete die IV-Stelle auf das Einreichen einer umfassenden Stellungnahme und beschränkte sich auf Äusserungen zu einzelnen Punkten.

E. 13

Am 28. März 2017 liess der Beschwerdeführer dazu Stellung nehmen.

E. 14

Mit Urteil vom 3. Mai 2017 wurde das Ausstandsbegehren gegen die Präsidentin und den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts abgewiesen.

II.

1. Fraglich ist als erstes, ob das Verwaltungsgericht überhaupt zuständige Beschwerdeinstanz ist. Nach Auffassung der IV-Stelle Kanton Solothurn ist die kantonale Datenschutzbeauftragte nicht zuständig zur Abgabe einer Empfehlung betreffend Herausgabe von Gutachterdaten. Es sei Bundesrecht und nicht kantonales Recht anzuwenden, da der Vollzug der Eidgenössischen Invalidenversicherung abschliessend im Bundesrecht geregelt sei. Nachdem der vorliegend angefochtene Entscheid aber die auf kantonales Recht gestützte Zuständigkeit der kantonalen Datenschutzbeauftragten und deren Empfehlung beurteilt und in den eventualiter gemachten Erwägungen auch die Anwendbarkeit der materiellen Bestimmungen des kantonalen InfoDG prüft, ist die kantonale Rechtsmittelinstanz zur Überprüfung der Anwendung von kantonalem Recht zuständig (vgl. § 39 Abs. 2 InfoDG). A. ____, welcher durch die X. __-Gutachterstelle begutachtet werden soll und dessen Gesuch um Herausgabe der geforderten Daten durch die IV-Stelle abgewiesen wurde, ist durch den angefochtenen Entscheid beschwert und damit zur Beschwerdelegitimiert. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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