

**Beauftragte für Information  
und Datenschutz**

Baselstrasse 40  
4509 Solothurn  
Telefon 032 627 23 91  
Telefax 032 627 23 00  
judith.petermann@sk.so.ch  
www.datenschutz.so.ch

07.01\_2016\_01, Zugangsgesuchsteller A  
07.01\_2016\_02, Zugangsgesuchsteller B  
07.01\_2016\_03, Zugangsgesuchsteller C  
07.01\_2016\_04, Zugangsgesuchsteller D

19. Dezember 2016, pet

**Empfehlung nach § 36 Abs. 3 Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG)  
in den Schlichtungsverfahren zwischen  
A, B, C, D (Zugangsgesuchsteller)  
und der  
IV-Stelle Solothurn**

**I. Sachverhalt**

1. Am 19. Februar 2016 verlangte Zugangsgesuchsteller A von der IV-Stelle **die Offenlegung der Begutachtungsergebnisse des Instituts W gestützt auf die Liste betreffend Anzahl mono- und bidisziplinärer Begutachtungsaufträge der IV-Stelle in den Jahren 2012 bis 2014. Er verlangte Auskunft, wie viele der 161 mono- und bidisziplinären Gutachten des Instituts W zu einem positiven Ergebnis für den Bürger geführt haben (Würdigung einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40%)**. Die IV-Stelle lehnte das Gesuch am 10. März 2016 ab, weil die verlangten Auskünfte nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten und es sich somit nicht um ein virtuelles Dokument handle. Am 30. März 2016 stellte der Gesuchsteller bei der Beauftragten für Information und Datenschutz (Beauftragte) ein Schlichtungsgesuch. Die Beauftragte eröffnete das Schlichtungsverfahren 07.01\_2016\_01.
2. Am 5. Februar 2016 verlangte Zugangsgesuchsteller B von der IV-Stelle **die Offenlegung der Begutachtungsergebnisse des Instituts W gestützt auf die Liste betreffend Anzahl mono- und bidisziplinärer Begutachtungsaufträge der IV-Stelle in den Jahren 2012 bis 2014. Er verlangte Auskunft, wie viele der 161 mono- und bidisziplinären Gutachten des Instituts W zu einem positiven Ergebnis für den Bürger geführt haben (Würdigung einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40%)**. Die IV-Stelle lehnte das Gesuch am 3. März 2016 ab, weil die verlangten Auskünfte nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten und es sich somit nicht um ein virtuelles Dokument handle. Am 31. März 2016 stellte der Gesuchsteller bei der Beauftragten ein Schlichtungsgesuch. Die Beauftragte eröffnete das Schlichtungsverfahren 07.01\_2016\_02.
3. Am 22. Februar 2016 verlangte Zugangsgesuchsteller C von der IV-Stelle **die Offenlegung**

**der Begutachtungsergebnisse der Arztpraxis X GmbH gestützt auf die Liste betreffend Anzahl mono- und bidisziplinärer Begutachtungsaufträge der IV-Stelle in den Jahren 2012 bis 2014. Er verlangte Auskunft, wie viele der 87 mono- und bidisziplinären Gutachten der Arztpraxis X GmbH zu einem positiven Ergebnis für den Bürger geführt haben (Würdigung einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40%).** Die IV-Stelle lehnte das Gesuch am 10. März 2016 ab, weil die verlangten Auskünfte nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten und es sich somit nicht um ein virtuelles Dokument handle. Am 31. März 2016 stellte der Gesuchsteller bei der Beauftragten ein Schlichtungsgesuch. Die Beauftragte eröffnete das Schlichtungsverfahren 07.01\_2016\_03.

4. Am 1. April 2016 bat die Beauftragte den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) um seine Meinung in Bezug auf die Zuständigkeiten in den vorliegenden Streitsachen. Am 21. April 2016 teilte der EDÖB mit, er erachte sich für nicht zuständig.
5. Am 27. April 2016 schlug die Beauftragte vor, die Verfahren 07.01\_2016\_01, 07.01\_2016\_02 und 07.01\_2016\_03 an einer Schlichtungsverhandlung zu beraten ohne die Namen der Zugangsgesuchsteller zu erwähnen, da diese Personen IV-Leistungen beantragten und es sich somit um besonders schützenswerte Personendaten handle. Sie schlug ferner vor, die betroffenen Gutachter an die Schlichtungsverhandlung einzuladen und fragte die IV-Stelle, ob sie die Anwesenheit von weiteren Personen als erforderlich erachte.
6. Am 6. April 2016 verlangte Zugangsgesuchsteller D von der IV-Stelle **die Offenlegung der Begutachtungsergebnisse der Ärzte Y und Z gestützt auf die Liste betreffend Anzahl mono- und bidisziplinärer Begutachtungsaufträge der IV-Stelle in den Jahren 2012 bis 2014. Er verlangte Auskunft, wie viele der 75 mono- und bidisziplinären Gutachten des Arztes Y und wie viele der 34 mono- und bidisziplinären Gutachten des Arztes Z zu einem positiven Ergebnis für den Bürger geführt haben (Würdigung einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40%).** Die IV-Stelle lehnte das Gesuch am 26. April 2016 ab, weil die verlangten Auskünfte nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden könnten und es sich somit nicht um ein virtuelles Dokument handle. Am 11.5.2016 stellte der Gesuchsteller bei der Beauftragten ein Schlichtungsgesuch. Die Beauftragte eröffnete das Schlichtungsverfahren 07.01\_2016\_04 und schlug vor, das neu eingegangene Schlichtungsgesuch zusammen mit den drei weiteren Schlichtungsgesuchen an einer Schlichtungsverhandlung zu beraten.
7. Die beteiligten Parteien teilten am 4. März 2016 und am 25. März 2016 mit, sie seien mit einer gemeinsamen Schlichtungsverhandlung einverstanden. Die IV-Stelle riet von der Teilnahme der Gutachter ab und erachtete die Teilnahme von weiteren Personen an der Schlichtungsverhandlung als nicht erforderlich.
8. Am 18. Juli 2016 fand die Schlichtungsverhandlung statt. Die vier Zugangsgesuchsteller wurden durch ihren Rechtsanwalt vertreten. Es konnte keine Einigung in Bezug auf die Zugangsgesuche erzielt werden. Auf Anregung der Beauftragten wurde vereinbart, dass die IV-Stelle den betroffenen Gutachtern das rechtliche Gehör gewährt, deren Stellungnahme würdigt und die Unterlagen der Beauftragten einreicht.
9. Die entsprechenden Unterlagen gingen bei der Beauftragten am 7. September 2016 ein. Alle vier Begutachter (-stellen) sprachen sich gegen die Bekanntgabe der entsprechenden Daten aus. Sie argumentierten,
  - Vergleiche seien nicht sinnvoll, weil die Aufträge für monodisziplinäre Gutachten nicht zufallsverteilt vergeben werden, die Daten eines einzelnen Gutachters seien ohne Vergleichsdaten uninteressant (mit Verweis auf BGer 8C\_599/2014 vom 18. Dezember 2015 E. 6.6), bei einer Auswertung seien verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, „quasi statistische Auswertungen“ würden ein falsch zu verstehendes Ergebnis generieren, es würde keinen Sinn machen, dass Daten von Dritten gesammelt und interpretiert werden;
  - die Persönlichkeitsrechte der Begutachter würden einer Offenlegung entgegen stehen, es würde die Absicht bestehen, die Unabhängigkeit, Neutralität und rechtschaffene Objektivität zu wahren.

tät der Begutachter und Begutachtungsstellen in Frage zu stellen und es würde die Gefahr von ehrverletzenden Äusserungen durch Rechtsanwälte bestehen;  
-die Interessen der begutachteten Personen würden einer Offenlegung entgegen stehen.

10. Die IV-Stelle hielt an ihrer Auffassung fest, die entsprechenden Informationen seien nicht in einem amtlichen Dokument enthalten und müssen folglich nicht herausgegeben werden.

## II. Formelle Erwägungen

11. Die Zugangsgesuchsteller verlangen bei der IV-Stelle Zugang zu Informationen. Die IV-Stelle verweigerte den Zugang. Die Zugangsgesuchsteller stellten bei der Beauftragten den Antrag, ein Schlichtungsverfahren durchzuführen (§ 36 Abs. 1 des Informations- und Datenschutzgesetzes [InfoDG; BGS 114.1]).
12. Die IV-Stelle Solothurn ist eine Behörde i.S.v. § 3 Bst. b InfoDG und die Zuständigkeit der Beauftragten ist gegeben (§ 32 Abs. 1 Bst. c InfoDG). Die IV-Stelle macht geltend, es sei das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) und nicht das InfoDG anwendbar und das Schlichtungsverfahren sei deshalb vom EDÖB zu führen. Aufgrund dieser Einwände führte die Beauftragte einen Meinungs austausch mit dem EDÖB in Bezug auf die Zuständigkeit durch.
13. Der EDÖB erachtet sich in ständiger Praxis und in Übereinstimmung mit der Botschaft zum BGÖ für Schlichtungsanträge betreffend kantonale Behörden für nicht zuständig. Diese Praxis wurde durch das Bundesgericht gestützt (BGer 1C\_125/2015 vom 17. Juli 2015). Es bezeichnete in Bezug auf eine kantonale Sozialversicherungsanstalt das kantonale Datenschutzrecht als anwendbar und verneinte die Zuständigkeit des EDÖB. Aufgrund des engen materiellen Zusammenhangs darf mit guten Gründen davon ausgegangen werden, dass diese Rechtsprechung auf das Öffentlichkeitsprinzip übertragbar ist. Das Bundesgericht deutete in einem neueren Entscheid allerdings an, die IV-Stellen seien Bundesorgane und würden nicht den kantonalen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip unterstehen (BGer 9C\_36/2016 vom 16. Februar 2016). Der EDÖB teilte der Beauftragten mit, er sehe sich aufgrund der fehlenden Begründung des Urteils vorerst nicht veranlasst, seine konstante Praxis zu ändern.
14. Die Zuständigkeit der Beauftragten ist gegeben und es besteht kein positiver Kompetenzkonflikt mit dem EDÖB. Die Beauftragte führte das Schlichtungsverfahren durch. Mangels einer Einigung gibt sie der IV-Stelle eine schriftliche Empfehlung ab (§ 36 Abs. 3 InfoDG).

## III. Materielle Erwägungen

15. Zugangsgesuche können in Bezug auf amtliche Dokumente gestellt werden (§ 12 InfoDG). Die vier Gesuchsteller machen geltend, die von Ihnen verlangten Offenlegungen der Gutachterpraxis seien virtuelle Dokumente und können von der IV-Stelle aufgrund eines einfachen elektronischen Vorgangs erstellt werden. Die IV-Stelle hingegen geht davon aus, die verlangten Informationen seien nicht in amtlichen Dokumenten i.S.v. § 4 InfoDG enthalten und deshalb sei kein Zugang zu gewähren.
16. Gemäss BGÖ gelten als amtliche Dokumente auch solche Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Das InfoDG enthält keine vergleichbare Bestimmung. Es darf davon ausgegangen werden, dass unter § 4 InfoDG auch Dokumente fallen, welche „auf Knopfdruck“ und somit ohne weiteres aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Dies wird auch von der IV-Stelle nicht bestritten. Unbestritten ist ferner, dass die IV-Stelle die verlangten Informationen erstellen könnte. Die IV-Stelle macht aber geltend, die Informationen seien in aufwändiger „Handarbeit“ zusammensuchen. Sie legte an der Schlichtungsverhandlung glaubhaft dar, dass sie die entsprechenden Informationen nicht „auf Knopf-

druck“ generieren könne. Ob Dokumente, welche zwar nicht bereits „auf Knopfdruck“, aber dennoch durch einen „einfachen elektronischen Vorgang“ erstellt werden können, ebenfalls Dokumente i.S.v. § 4 InfoDG sind, und ob die IV-Stelle die verlangten Auskünfte aufgrund eines „einfachen elektronischen Vorgangs“ generieren könnte, kann offen gelassen werden.

17. Die Zugangsgesuchsteller A und B wollen erfahren, in wie vielen der 161 mono- und bidisziplinären Gutachten des Instituts W eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40% attestiert wurde. Zugangsgesuchsteller C verlangt die gleiche Information in Bezug auf die 87 mono- und bidisziplinären Gutachten der Arztpraxis X GmbH. Zugangsgesuchsteller D will ebenfalls wissen, in wie vielen der 75 mono- und bidisziplinären Gutachten vom Arzt Y und in wie vielen der 34 mono- und bidisziplinären Gutachten vom Arzt Z eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40% attestiert wurde. Bereits im Schlichtungsverfahren wurde besprochen, dass die Zugangsgesuche durchaus auch als Zugangsgesuche zu den einzelnen Gutachten verstanden werden können. Die Zugangsgesuchsteller interessieren sich weder für die Namen der begutachteten Personen noch für deren Krankengeschichte, sondern wollen einzig die attestierte Arbeitsunfähigkeit erfahren und verlangen somit einen kurzen Auszug aus den Gutachten. Zwar ist die Datensammlung der IV-Stelle nicht derart aufgebaut, dass Daten nach Gutachtern abgefragt werden könnten. Dennoch ist es offenbar möglich, aufgrund von Listen die Fälle zu ermitteln, in welchen die betroffenen Gutachter (-stellen) in den Jahren 2012 bis 2014 Aufträge erhalten und Gutachten erstellt haben. Im Schlichtungsverfahren zeigte sich, dass die Zugangsgesuchsteller bereit sind, die in den Zugangsgesuchen verlangte Auswertung (Addition der Fälle mit einer attestierten Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40%) selbst vorzunehmen. Die Gutachten sind amtliche Dokumente i.S.v. § 4 InfoDG und Auszüge aus amtlichen Dokumenten sind ebenfalls amtliche Dokumente i.S.v. § 4 InfoDG.

*Zwischenergebnis: Es handelt sich um Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten.*

18. Die IV-Stelle macht geltend, das Zusammenstellen der verlangten Informationen sei arbeitsintensiv. Falls der Zugang einen besonderen Aufwand der Behörde erforderlich macht, kann er vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden (§ 12 Abs. 2 InfoDG). Die Gutachter (-stellen) bezweifeln, dass ein schutzwürdiges Interesse am Zugang zu den Informationen besteht. Die im Verlaufe eines Verwaltungsverfahrens eingeholten Gutachten von externen Spezialärzten haben unter gewissen Voraussetzungen volle Beweiskraft (BGE 137 V 210 E. 1.3.4). Somit beeinflussen die Gutachter im Einzelfall den Entscheid der IV hinsichtlich der Ausrichtung einer Leistung massgebend. Werden in den Gutachten häufig Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40 % attestiert, werden häufiger IV-Leistungen gesprochen; werden selten Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40 % erstellt, werden weniger IV-Leistungen gesprochen. Jedes einzelne Gutachten hat für den betroffenen Antragsteller wie auch für die Gesamtheit der Versicherten, welche die Kosten tragen, Auswirkungen. Jede IV-Versicherte Person ist somit direkt und persönlich betroffen (vgl. Empfehlung EDÖB vom 20. Juni 2016 im Schlichtungsverfahren zwischen diversen Ärztinnen und Ärzten verschiedener regionaler ärztlicher Dienste (RAD) und dem Bundesamt für Sozialversicherung und einem Zugangsgesuchsteller, Ziff. 35) und hat somit ein Interesse daran zu erfahren, wie häufig Gutachter Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40% attestieren. Von Interesse ist diese Information auch im Hinblick auf die Vergabepraxis der IV-Stellen. In den Medien warfen mehrere Rechtsanwälte den IV-Stellen vor, sie würden bei der Vergabe von Gutachteraufträgen vor allem versicherungsfreundliche Gutachter berücksichtigen. Eine sachliche Vergabe der Gutachteraufträge ist sowohl aus Sicht der Gutachter, wie auch aus Sicht der IV-Gesuchsteller und letztlich auch aus Sicht aller IV-Versicherten von Interesse. Die Öffentlichkeit hat ein Interesse daran zu erfahren, wie häufig Gutachter (-stellen) Arbeitsunfähigkeiten von mehr als 40% attestieren. Dies gilt insbesondere für Gutachter (-stellen), welche wie die betroffenen Gutachter (-stellen) häufig Gutachtermandate erhalten. Aufgrund dieser Überlegungen sind schutzwürdige Interessen an den Zugangsgesuchen gemäss § 12 Abs. 2 InfoDG gegeben und die Zugangsgesuche können nicht bereits mangels schutzwürdiger Interessen abgelehnt werden.
19. Total wird Zugang zu 357 Gutachten verlangt und die Erledigung dieser Gesuche erfordert einen besonderen Aufwand. Gemäss der Bundesgerichtspraxis sind bei umfangreichen Begehren allenfalls dann Grenzen zu ziehen, wenn die Erledigung der Gesuche den Geschäfts-

gang der Behörde geradezu lahmlegen würde (BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016, E. 3.5). Die Beauftragte geht davon aus, dass entsprechende Überlegungen auch in Bezug auf Zugangsgesuche gemäss InfoDG gemacht werden dürfen. Gemäss den Hinweisen der IV Stelle ist das Zusammenstellen der Daten zwar zeitlich aufwendig. Es wurde aber nicht behauptet und es ist auch nicht zu vermuten, dass der Geschäftsgang geradezu lahmgelegt würde. Für den besonderen Aufwand können Gebühren erhoben werden (§ 40 Abs. 2 Bst. a InfoDG, vgl. Ziff. 27).

20. Die Zugangsgesuchsteller werden alle durch den gleichen Rechtsanwalt vertreten. Im Hinblick auf die grosse Zahl von Zugangsgesuchen bleibt zu prüfen, ob die Gesuche allenfalls rechtsmissbräuchlich gestellt werden. Es gilt der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass Rechte nicht missbräuchlich geltend gemacht werden dürfen. Das Bundesgericht schliesst nicht völlig aus, dass der (Anscheins-) Beweis einer systematischen Voreingenommenheit eines Experten mittels verlässlicher Statistiken über die Gutachtertätigkeit geführt werden könnte (BGer 8C\_599/2014 vom 18. Dezember 2015, E. 6.5). Es darf vermutet werden, dass mit den vorliegenden Zugangsgesuchen versucht wird, eine statistische Erhebung über die Gutachtertätigkeit zu erstellen. Ein Versuch, eine entsprechende Statistik mittels Zugangsgesuchen zu erstellen, kann nicht als rechtsmissbräuchlich betrachtet werden. Nicht zu prüfen ist an dieser Stelle, ob aufgrund der Zugangsgesuche tatsächlich eine verlässliche Statistik erstellt werden kann. Ob eine Statistik im Hinblick auf mögliche Befangenheitsvorwürfe genügend verlässlich ist, müssen die Gerichte entscheiden, welche über die Ablehnungsgesuche befinden.

*Zwischenergebnis: Es besteht ein schutzwürdiges Interesse an den Zugangsgesuchen i.S.v. § 12 Abs. 2 InfoDG. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Geschäftsgang der IV-Stelle durch die Erledigung der Gesuche geradezu lahm gelegt würde. Die Gesuche werden nicht rechtsmissbräuchlich gestellt.*

21. Die Gutachter (-stellen) befürchten, aus den Informationen könnten falsche Schlussfolgerungen gezogen werden. Es ist zu prüfen, ob diese Gefahr ein wichtiges öffentliches Interesse i.S.v. § 13 Abs. 1 Bst. a InfoDG ist, welches dem Zugang entgegensteht. Es ist unbestritten, dass Fakten und Zahlen ganz grundsätzlich immer unterschiedlich gedeutet und gewürdigt werden können und dies auch regelmässig geschieht. Das Öffentlichkeitsprinzip würde seine Bedeutung verlieren, wenn Fakten und Zahlen nicht bekannt gegeben werden dürften nur, weil sie interpretiert werden. Der Umstand, dass aufgrund von Zahlen und Fakten eine möglicherweise fragwürdige These erstellt werden könnte, ist kein wichtiges öffentliches Interesse i.S.v. § 13 Abs. 1 Bst. a InfoDG, welches den Zugang ausschliesst. Ob allenfalls schutzwürdige private Interessen der Gutachter (-stellen) dem Zugangsgesuch entgegenstehen, wird in den Ziffern 23 bis 26 untersucht.

*Zwischenergebnis: Es stehen keine wichtigen öffentlichen Interessen dem Zugang entgegen.*

22. In den einzelnen Gutachten sind die Namen und die Krankengeschichten der jeweiligen IV-Gesuchsteller aufgeführt. Es handelt sich dabei um besonders schützenswerte Personendaten. Die Zugangsgesuchsteller verlangen keinen Zugang zu deren Namen oder Krankengeschichten, sondern lediglich Zugang zur attestierten Arbeitsunfähigkeit und somit Zugang zu einem sehr kurzen Auszug aus den Gutachten. Die Interessen der IV-Gesuchsteller können ohne weiteres durch ein grossflächiges Abdecken und eine vollständige Anonymisierung gewahrt werden (§ 9 Abs. 1 InfoDV).

*Zwischenergebnis: Die Interessen der begutachteten IV-Gesuchsteller können durch Abdecken gewahrt werden.*

23. Die einzelnen Gutachten enthalten jeweils den Namen des Gutachters beziehungsweise der Gutachterstellen. Weil die Zugangsgesuchsteller den Zugang zu ebendiesen Personendaten verlangen, fällt eine Anonymisierung von vornherein ausser Betracht. Der Zugang zu Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, richtet sich nach den Bestimmungen des InfoDG sowie nach der Spezialgesetzgebung (§ 14 InfoDG). Im Gegensatz zur Gesetzgebung auf Bundesebene fehlen im InfoDG weitergehende Koordinationsbestimmun-

gen zwischen den Datenschutzbestimmungen und den Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip. Die Beauftragte geht aufgrund der Entstehungsgeschichte davon aus, dass der Gesetzgeber sowohl in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip wie auch in Bezug auf die Datenschutzbestimmungen grundsätzlich eine Anlehnung an die Gesetzgebung auf Bundesebene anvisierte. In den Materialien ist kein Hinweis zu finden, dass der Gesetzgeber die Schnittstelle Öffentlichkeitsprinzip zum Datenschutz wesentlich anders regeln wollte als der Bund. Die Beauftragte geht deshalb davon aus, dass im InfoDG in Bezug auf die Koordinationsbestimmungen zwischen Datenschutzbestimmungen und den Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip eine echte Lücke besteht (Vgl. Tätigkeitsbericht 2014, Ziff. 4.2.1). Sie orientierte sich bei der Beratung der Behörden (§ 32 Abs. 1 Bst. b InfoDG) in den vergangenen Jahren an der Gesetzgebung und der Praxis des Bundes. Auf Bundesebene wird der Zugang zu Personendaten in amtlichen Dokumenten in gegenseitigen Verweisen des BGÖ und des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) umschrieben (Art. 7 Abs. 2 BGÖ, Art. 9 Abs. 2 BGÖ und Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG). Das Bundesgericht hatte mehrfach Gelegenheit, diese anspruchsvollen Verweise zu interpretieren und zu konkretisieren. Gemäss der Praxis des Bundesgerichts können Personendaten auch ohne gesetzliche Grundlage bekannt gegeben werden, wenn die Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Das öffentliche Interesse am Zugang ist den privaten Interessen an der Geheimhaltung gegenüberzustellen (BGer 1C\_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.3). Die Gewichtung hat im Einzelfall zu erfolgen und es sind insbesondere die in Frage stehenden Daten, die Funktion beziehungsweise die Stellung der betroffenen Person sowie die möglichen Konsequenzen der Bekanntgabe zu berücksichtigen (BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1, BGer 1C\_137/2016 vom 27. Juni 2016 E. 4.4). Die Überlegungen, welche das Bundesgericht bei der Interessensabwägung macht, sind von allgemeiner Art und können durchaus auch bei Zugangsgesuchen gestützt auf das InfoDG herangezogen werden.

24. Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Personendaten kann gemäss der Praxis des Bundesgerichts insbesondere dann angenommen werden, wenn die betroffene Person zu einer Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Die Gutachter erhalten Aufträge der IV-Stelle und stehen somit in einer rechtlichen Beziehung zur IV-Stelle. Sie werden für ihre Begutachtungstätigkeit honoriert und somit erwachsen ihnen aus der Auftragsvergabe finanzielle Vorteile. Weiter erfüllen die Gutachter mit ihrer Gutachtertätigkeit eine öffentliche Aufgabe. Es ist davon auszugehen, dass die Gutachter grundsätzlich gewisse Eingriffe in ihre Privatsphäre bzw. in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung tolerieren müssen. Die IV-Stelle sieht dies offenbar ähnlich, hat sie doch eine Liste zugänglich gemacht, welche pro Gutachter auflistet, wie viele Gutachten er jeweils für die IV-Stelle erstellt hat.
25. Im konkreten Fall geht es um die Offenlegung, wie oft ein Gutachter eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 40 % attestiert hat. Die Offenlegung der Begutachtungsergebnisse hat für die Gutachter eine weitgehende Bedeutung als lediglich die Offenlegung der Zahl der Aufträge, welche sie erhalten haben. Die Gutachter (-stellen) befürchten, die Zugangsgesuchsteller beziehungsweise deren Rechtsvertreter hätten die Absicht, ihre Unabhängigkeit, Neutralität und rechtschaffene Objektivität in Frage zu stellen. Es ist abzuwägen, ob die Gutachter mit grosser Wahrscheinlichkeit in ihrem beruflichen und persönlichen Ansehen, ihrem Ruf oder in anderen Aspekten ihrer beruflichen Stellung beeinträchtigt werden oder ob es sich bloss um eine hinnehmbare resp. geringfügige Gefahr nachteiliger Folgen für den beruflichen Werdegang handelt (vgl. BGer 1C\_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.2.3). Das Bundesgericht hat in mehreren Fällen Interessensabwägungen vorgenommen. Es erachtete die Offenlegung von Evaluationen von Forschungsprojekten und die Offenlegung der Bewertung der Kompetenzen der jeweiligen Forscher als einen zu grossen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Forscher (BGer a.a.O.). Bei der Einsicht in die Outlook-Agenda des ehemaligen Rüstungschefs erkannte das Bundesgericht ein nur abstraktes Gefährdungsrisiko, welches dem Zugangsgesuch nicht entgegen stehe (BGer 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016). Das öffentliche Interesse am Zugang zu den Namen der Firmenexperten, welche die für das Zulassungsverfahren eines Medikamentes erforderlichen Berichte verfassten, überwog die privaten Interessen der Gutachter an der Geheimhaltung (BGer 1C\_137/2016 vom 23. Juni 2016). Unter Beachtung der in Ziff. 20 erwähnten Umständen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gutachter (-stellen) nach der Offenlegung der Daten einer

gewissen Kritik ausgesetzt werden. Das Öffentlichkeitsprinzip kann unter Umständen dazu führen, dass gewisse Handlungen, Arbeitsweisen und Abläufe in Frage gestellt oder sogar öffentlich kritisiert werden. Wie bereits in Ziff. 18 dargelegt, beeinflussen die Gutachter im Einzelfall den verwaltungsrechtlichen Entscheid der IV-Stelle hinsichtlich der Ausrichtung einer Leistung massgebend. Das öffentliche Interesse an der Transparenz ist entsprechend hoch. Bei den beiden Gutachterstellen handelt es sich um juristische Personen, bei welchen der Schutzbedarf der Personendaten naturgemäss geringer ist als bei natürlichen Personen (BVGer A-7874/2015 vom 15. Juni 2016). Ihr Interesse an der Geheimhaltung der attestierten Arbeitsunfähigkeiten ist im vornherein gering. In Bezug auf die Gutachter (Ärzte) ist festzuhalten, dass eine allfällige Kritik für sie durchaus unangenehm sein kann. Es ist jedoch keine konkrete Gefahr zu erkennen, wonach ihre berufliche Zukunft oder ihr persönliches Ansehen durch die Kritik wesentlich beeinträchtigt würde. Im Hinblick auf die Bedeutung, welche die Gutachten sowohl für den einzelnen betroffenen IV-Versicherten sowie auch für die Gesamtheit der IV-Versicherten hat, ist den Gutachter zuzumuten, sich einer allfälligen Kritik auszusetzen. Die Funktion der Gutachter ist entfernt vergleichbar mit der Funktion der Richter. Richter müssen für die von ihnen getragenen Urteile einstehen und sich einer allfälligen Kritik stellen (BGer 1C\_390/2012 vom 26. März 2013, E. 3.6). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das öffentliche Interesse an der Offenlegung gegenüber den Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Gutachter und Gutachterstellen überwiegt.

26. Die aufgrund eines Zugangsgesuchs erhaltenen Informationen dürfen in den Schranken der geltenden Rechtsordnung weiter verwendet werden. Sie dürfen nicht ehrverletzend verwendet werden. Von Gutachterseite wird befürchtet, es könnte aufgrund der verlangten Informationen zu ehrverletzenden Vorwürfen von Rechtsanwälten gegenüber den Gutachtern kommen. Die Standesregeln verlangen von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, dass sie ihren Beruf im Einklang mit der Rechtsordnung sorgfältig und gewissenhaft ausüben. Sie haben alles zu unterlassen, was ihre Vertrauenswürdigkeit in Frage stellt. Es darf davon ausgegangen werden, dass sich Rechtsanwälte an die Standesregeln halten.

*Zwischenergebnis: Das öffentliche Interesse an der Offenlegung ist höher zu bewerten als die Interessen der Gutachter (stellen) an der Geheimhaltung.*

27. Die Erledigung der Zugangsgesuche verursacht einen besonderen Verwaltungsaufwand. Dafür können Gebühren verrechnet werden (§ 40 Abs. 2 Bst. a InfoDG). Die Gesuchsteller sind vorgängig über die Höhe der Gebühr zu informieren (§ 7 Abs. 2 der Informations- und Datenschutzverordnung [InfoDV; BGS 114.2]). Falls das Erstellen der verlangten Statistiken weniger Aufwand generieren würde als das Gewähren des Zugangs zu den eingeschwärzten Gutachten, ist diesem Umstand angemessen Rechnung zu tragen (Grundsatz von Treu und Glauben, Art. 5 Abs. 2 Kantonsverfassung).

*Zwischenergebnis: Es können Gebühren verrechnet werden.*

#### **IV. Empfehlung**

Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt die Beauftragte für Information und Datenschutz:

28. Die IV-Stelle Solothurn gewährt den Antragstellern A und B Zugang zu den Gutachten, welche die Begutachterstelle des Instituts W aufgrund von mono- und bidisziplinären Begutachtungsaufträgen der IV-Stelle Solothurn in den Jahren 2012 bis 2014 erstellt hat. Die Gutachten sind grossflächig so einzuschwärzen, dass nur die attestierte Arbeitsunfähigkeit ersichtlich ist und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und deren Krankengeschichte möglich sind.
29. Die IV-Stelle Solothurn gewährt dem Antragsteller C Zugang zu den Gutachten, welche die Arztpraxis X GmbH aufgrund von mono- und bidisziplinären Begutachtungsaufträgen der IV-Stelle Solothurn in den Jahren 2012 bis 2014 erstellt hat. Die Gutachten sind grossflächig so einzuschwärzen, dass nur die attestierte Arbeitsunfähigkeit ersichtlich ist und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und deren Krankengeschichte möglich sind.

30. Die IV-Stelle Solothurn gewährt dem Antragsteller D Zugang zu den Gutachten, welche die Ärzte Y und Z aufgrund von mono- und bidisziplinären Begutachtungsaufträgen der IV-Stelle Solothurn in den Jahren 2012 bis 2014 erstellt haben. Die Gutachten sind grossflächig so einzuschwärzen, dass nur die attestierte Arbeitsunfähigkeit ersichtlich ist und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen und deren Krankengeschichte möglich sind.
31. Die IV-Stelle Solothurn informiert jeden Zugangsgesuchsteller vorgängig über die für ihn anfallenden Gebühren. Den Zugangsgesuchstellern ist die Möglichkeit zu bieten, ihr Zugangsgesuch einzuschränken oder zurückzuziehen.
32. Die IV-Stelle Solothurn erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist.
33. Die Zugangsgesuchsteller können bei der IV-Stelle Solothurn eine Verfügung verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind.
34. Die IV-Stelle Solothurn informiert die betroffenen Gutachter und Gutachterstellen soweit diese Rechtsmittel ergreifen können.
35. Diese Empfehlung kann in anonymisierter Art veröffentlicht werden.
36. Die Empfehlung wird zugestellt:  
  
Zugangsgesuchsteller A, Zustellung an dessen Rechtsvertreter  
Zugangsgesuchsteller B, Zustellung an dessen Rechtsvertreter  
Zugangsgesuchsteller C, Zustellung an dessen Rechtsvertreter  
Zugangsgesuchsteller D, Zustellung an dessen Rechtsvertreter  
IV-Stelle Solothurn

Judith Petermann Büttler, Dr. iur.  
Beauftragte für Information und Datenschutz