



Bern, 20. Juni 2016

Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen
diversen Ärztinnen und Ärzten
verschiedener regionaler ärztlicher Dienste (RAD)
(Antragsteller, betroffene Dritte)
und
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
und
X
(Zugangsgesuchsteller)

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Zugangsgesuchsteller (Rechtsanwalt) hat im Nachgang zu einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts¹ am 2. April 2015 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) per E-Mail beim Bundesamt für Sozialversicherungen BSV folgendermassen um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersucht:
 - „Ich bitte Sie, mir Zugang zu den Namen sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Schweizerischen IV-Stellen, bzw die entsprechenden Listen/Daten zu gewähren, bzw zuzustellen.
 - Ich bitte Sie insbesondere, mir Zugang zu den Namen aller RAD-MitarbeiterInnen, insbesondere der medizinischen MitarbeiterInnen sämtlicher RAD zu gewähren, bzw mir die entsprechenden Listen/Daten zuzustellen.
 - Ich bitte Sie, mir insbesondere Zugang zu den Namen sämtlicher weiterer medizinischen/ärztlichen MitarbeiterInnen aller Schweizerischer IV-Stellen zu gewähren, bzw mir die entsprechenden Listen/Daten zuzustellen. Ich wünsche die Namen der internen und externen MitarbeiterInnen mitgeteilt zu erhalten, bzw die Liste aller Namen zu erhalten, ungeachtet, ob sie intern/fest angestellt sind oder extern/im Auftragsverhältnis, auftragsähnlichem Verhältnis ‚angestellt‘ sind. Ich wünsche, die entsprechenden aktuellen, bzw letztvorgelegten Listen vollständig zu erhalten, also so, wie sie und soweit sie beim BSV vorliegen. Insbesondere wünsche ich auch die Daten betreffend Stellenantritt und Stellenprozente der medizinischen MitarbeiterInnen mitgeteilt zu erhalten und deren Wohnorte/Wohnsitze.“

¹ Urteil des BVGer [A-1757/2014 vom 31. März 2015](#); Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens war die Zugänglichkeit einer gesamtschweizerischen Liste mit den Namen aller RAD-Ärztinnen und -Ärzten.



2. Mit Schreiben vom 26. August 2015 nahm das BSV Stellung zum Gesuch und teilte dem Zugangsgesuchsteller mit, es verfüge über Personallisten aller IV-Stellen inkl. RAD, welche diese Stellen dem BSV im Hinblick auf die jährlichen Audits² übermittelt hätten. Die aktuellsten beim BSV vorhandenen Listen würden die Auditjahre 2014 und 2015 betreffen. Bei diesen Listen handle es sich um amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Der Zugang zu diesen Listen könne teilweise gewährt werden.
Vollständig gewährt werde der Zugang zu den Namen sämtlicher Mitarbeitenden aller RAD. Ebenso werde der Zugang zu den Namen jener IV-Stellen-Mitarbeitenden gewährt, welche höhere oder eher höhere Führungsfunktionen innehaben.
Nicht gewährt werde der Zugang hingegen zu den Namen der übrigen Mitarbeitenden der IV-Stellen. Dies u.a. aufgrund der Interessenabwägung nach Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) i.V.m. Art. 7 Abs. 2 BGÖ und in Anwendung eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts³.
Aus dem abstrakten Charakter des Zugangsgesuches, welches die pauschale Offenlegung sämtlicher Namen aller Mitarbeitenden aller IV-Stellen sowie die entsprechenden Stellenantritte und Stellenprozente verlange, ergebe sich, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem generellen, unbeschränkten Zugang zu sämtlichen Namen aller Angestellten aller IV-Stellen gegeben sei. Deshalb werde der Zugang nur zu den Namen jener Mitarbeitenden der IV-Stellen gewährt, welche höhere Führungsfunktionen bekleideten.
Nicht gewährt werde der Zugang ausserdem zu den Informationen betreffend Stellenantritt und Stellenprozente, soweit diese überhaupt vorhanden seien. Dies aus denselben Gründen, wie bereits die Namen der hierarchisch nachgeordneten Mitarbeitenden der IV-Stellen nicht offengelegt würden. Im Unterschied zu den blossen Namen gelte dies hier allerdings auch für Mitarbeitende in leitenden Funktionen, da diese Angaben in zusätzlichem Masse die Persönlichkeit bzw. die Privatsphäre betreffen würden. Es sei vorliegend jedoch kein überwiegendes öffentliches Interesse an einem entsprechenden Zugang ersichtlich.
Zu den verlangten Informationen betreffend Wohnorte/Wohnsitze der medizinischen Mitarbeitenden könne der Zugang nicht gewährt werden, da sich diese Informationen weder in diesen Listen noch anderweitig beim BSV befinden würden.
3. Per E-Mail vom 28. August 2015 reagierte der Gesuchsteller auf die Stellungnahme des BSV und teilte mit, dass er in Bezug auf die Zugangsverweigerung betreffend Stellenantritte und Stellenprozente der medizinischen Mitarbeitenden sowie betreffend der Wohnorte der einzelnen RAD-Mitarbeitenden keinerlei Gründe des Persönlichkeitsschutzes sehe, welche eine Zugangsverweigerung rechtfertigen würden.
Besonders bei der RAD-Ärztenschaft hätten diese Daten grosse Bedeutung und Transparenz sei unerlässlich. So seien RAD-Ärztinnen und –Ärzte mit einem Teilpensum in aller Regel noch bei anderen Arbeitgebern oder im eigenen Betrieb beruflich tätig. Oft seien die verschiedenen Tätigkeiten unvereinbar. Dies sei beispielsweise dann der Fall, wenn eine Ärztin oder ein Arzt zugleich für den RAD als auch für eine MEDAS⁴ tätig sei, insbesondere dann, wenn die entsprechende MEDAS für den betroffenen RAD tätig sei. Trotzdem würden solche Kombinationen häufig vorkommen. Ebenso häufig sei die Mitarbeit einer RAD-Ärztin oder eines RAD-Arztes in ärztlichen Diensten von anderen Versicherern. Auch eine solche Kombination müsse mitgeteilt werden.
Was die Offenlegung der Wohnorte/Wohnsitze betreffe, so sei eine entsprechende

² Nach Art. 64a des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) i.V.m. Art. 76 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) prüft das BSV im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit anlässlich der jährlichen Audits die Erfüllung der Aufgaben der IV-Stellen und der RAD.

³ Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015.

⁴ MEDAS steht für medizinische Abklärungsstelle gemäss Art. 59 Abs. 3 IVG.



Bekanntgabe bereits aus Gründen der Identifikation der RAD-Ärztinnen und –Ärzte notwendig. Ebenso sei die Bekanntgabe der Wohnorte/Wohnsitze notwendig, weil viele RAD-Ärztinnen und -Ärzte nicht in der Schweiz wohnen würden, sondern Tages- oder Wochenaufenthalter seien. Auch dies müsse transparent gemacht werden, nicht zuletzt mit Blick auf die Frage des Vorhandenseins der erforderlichen Zulassungen.

Abschliessend führte der Gesuchsteller aus, dass unter dem Stichwort Titelbetrug auch die Kenntnis des Umfangs der Anstellung einer RAD-Ärztin oder eines -Arztes von Interesse sei. Dies veranschaulichte er mit einem konkreten Beispiel einer Person, deren verschiedene Tätigkeiten bereits im Hinblick auf die Summe der damit verbundenen Teilpensen Fragen aufwerfen würden.

Schliesslich bat der Gesuchsteller das BSV, den erfolgten Zugangentscheid im Umfang der Ablehnung (betreffend Stellenantritt, Stellenprozente und Wohnort) in Wiedererwägung zu ziehen.

4. Im Rahmen dieser Wiedererwägung gelangte das BSV mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 an die Leiterinnen und Leiter der RAD-führenden IV-Stellen und orientierte diese über das Zugangsgesuch. Es teilte mit, dass der Gesuchsteller Daten zu Arbeitsbeginn, Stellenprozenten sowie Wohnorten der RAD-Ärztenschaft verlange. Bezüglich der Stellenprozente verfüge das BSV über die kompletten Datensätze. Ebenso verfüge das BSV über Datenmaterial zu den jeweiligen Stellenantritten, welches jedoch nicht komplett sei. Die Wohnorte der RAD-Ärztinnen und -Ärzte seien dem BSV hingegen nicht bekannt und könnten demnach nicht an den Gesuchsteller herausgegeben werden. Hingegen sei dem Gesuchsteller nach Einschätzung des BSV der Zugang zu den vorhandenen Informationen betreffend Stellenantritt (soweit vorhanden) und Stellenprozenten zu gewähren, da es weder ein privates noch ein öffentliches Interesse erkennen könne, welches einer Veröffentlichung entgegenstehen würde. Es forderte die IV-Stellen auf, bis zum 22. Oktober 2015 eine Stellungnahme einzureichen, sofern diese in der beabsichtigten Zugangsgewährung eine Problematik sehen würden, andernfalls gehe man von ihrem Einverständnis aus.
5. Zwischen dem 20. und dem 26. Oktober 2015 gingen beim BSV Stellungnahmen der IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten Bern, St. Gallen, Wallis, Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Aargau, Tessin und Zürich sowie der IV-Stellen-Konferenz⁵ (IVSK) ein. Diese neun Stellungnahmen überschritten bzw. deckten sich inhaltlich weitgehend und sprachen sich übereinstimmend gegen die vom BSV beabsichtigte teilweise Zugangsgewährung aus. Insbesondere wurde wiederholt die Zuständigkeit des BSV für die vom Gesuchsteller verlangte Datenherausgabe verneint bzw. in Frage gestellt. Weiter wurde ausgeführt, selbst im Falle der Zuständigkeit des BSV für eine entsprechende Datenherausgabe würde das private Geheimhaltungsinteresse der betroffenen RAD-Ärztenschaft in Anwendung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ ein allfälliges öffentliches Interesse am Zugang überwiegen. Darüber hinaus dürfe eine Bekanntgabe der verlangten Daten gestützt auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ nur in anonymisierter Form erfolgen. Schliesslich wies eine IV-Stelle unter Bezugnahme auf Art. 11 BGÖ auf die Notwendigkeit einer Anhörung jeder einzelnen betroffenen RAD-Ärztin bzw. jedes einzelnen betroffenen RAD-Arztes hin. Nur eine IV-Stelle unterstützte die vom BSV beabsichtigte Zugangsgewährung teilweise, dies jedoch einzig im Rahmen einer Bekanntgabe der Namen der RAD-Ärztinnen und -Ärzten sowie der jeweils zugehörigen IV-Stelle.
6. Mit Schreiben vom 22. Januar 2016 gelangte das BSV erneut an die RAD-führenden IV-Stellen und teilte diesen unter Hinweis auf Art. 11 Abs. 2 BGÖ mit, dass es an der beabsichtigten teilweisen Zugangsgewährung gemäss Schreiben vom 12. Oktober 2015 (vgl. Ziffer 4) festhalte.

⁵ Die IVSK ist der Dachverband der 26 IV-Stellen in den Kantonen, der IV-Stelle des Bundes für Versicherte im Ausland und der liechtensteinischen Invalidenversicherungsanstalt (siehe www.ivsk.ch, zuletzt besucht am 1. April 2016).



Es stellte klar, dass die vorgesehene Zugangsgewährung keinerlei Angaben zu Wohnorten von RAD-Ärztinnen und -Ärzten mitumfasse, da diese Angaben beim BSV nicht vorhanden seien. Weiter widersprach das BSV den Ausführungen in den zuvor eingegangenen Stellungnahmen der IV-Stellen, welche die Zuständigkeit des BSV für das vorliegende Zugangsgesuch verneinten bzw. in Frage stellten. Es erklärte, die verlangten Informationen würden dem BSV aufgrund seiner Funktion als Aufsichtsbehörde und als Hauptadressatin mitgeteilt und betreffen die Durchführung und Organisation der Invalidenversicherung sowie seine Aufsichtstätigkeit. Daher handle es sich um amtliche Dokumente i.S.d. Öffentlichkeitsgesetzes und es sei für die Bearbeitung des vorliegenden Zugangsgesuches zuständig.

Was die Zugänglichkeit von Personendaten in amtlichen Dokumenten betreffe, führte das BSV aus, falle eine Anonymisierung vorliegend von vornherein ausser Betracht, da gerade der Zugang zu ebendiesen Personendaten verlangt werde. Ein Zugang sei daher nach Art. 19 Abs. 1 bis 3 DSGVO zu beurteilen, wonach ein Zugang in Betracht komme, wenn die verlangten Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen und an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe. Im Hinblick auf die Bekanntgabe lediglich der Namen der RAD-Ärztinnen und -Ärzte habe der Beauftragte in seiner [Empfehlung vom 4. Februar 2014](#) Ziffer 19-21⁶ das Vorhandensein eines überwiegenden öffentlichen Interesses bejaht. Eine Beeinträchtigung der Privatsphäre oder sogar konkrete nachteilige Folgen seien im Falle einer Bekanntgabe der Namen nicht zu erwarten. Überdies seien die Namen der RAD-Ärztinnen und -Ärzte einzelner IV-Stellen sogar im Internet publiziert.

In vorliegendem Fall stehe über den bereits beurteilten Fall der Namen der RAD-Ärztinnen und -Ärzte hinaus lediglich noch die Bekanntgabe von Stellenantritt (soweit vorhanden) und Stellenpensum zur Diskussion. Nach Ansicht des BSV seien jedoch keine Gründe ersichtlich, dass für diese Angaben etwas grundsätzlich anderes gelten müsse. Auch bei diesen Informationen handle es sich weder um besonders schützenswerte Personendaten noch um Persönlichkeitsprofile i.S.v. Art. 3 DSGVO. Im Rahmen der dem BSV übermittelten Stellungnahmen seien seitens der IV-Stellen keine konkreten resp. keine konkret begründeten faktischen oder rechtlichen Gründe genannt worden, dass bzw. welche überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen einer Bekanntgabe der verlangten Personendaten entgegenstehen könnten. Auch würden aus Sicht des BSV keine spezialgesetzlichen Bestimmungen i.S.v. Art. 4 BGÖ einem Zugang entgegenstehen.

Im Ergebnis beabsichtige das BSV, dem Gesuchsteller den Zugang zu Namen und Vornamen, Stelleneintrittsdatum (soweit vorhanden) und Stellenprozenten der RAD-Ärztinnen und -Ärzte inkl. Angabe des RAD, bei welchem diese angegliedert sind, zu gewähren. Den betroffenen Mitarbeitenden stehe das Recht zu, gestützt auf Art 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ einen Schlichtungsantrag an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) zu stellen. Bis zur Klärung der Rechtslage werde der Zugang in Anwendung von Art. 12 Abs. 3 BGÖ aufgeschoben.

Abschliessend ersuchte das BSV die IV-Stellen um entsprechende Information ihrer RAD-Ärzteschaft.

Ebenfalls mit Schreiben vom 22. Januar 2016 gelangte das BSV an den Zugangsgesuchsteller und orientierte diesen über die beabsichtigte teilweise Zugangsgewährung und liess ihm eine Kopie der Stellungnahme an die IV-Stellen zukommen.

⁶ Gegenstand dieser Empfehlung war eine gesamtschweizerische Liste mit den Namen aller RAD-Ärztinnen und -Ärzte. Vgl. dazu auch das in diesem Zusammenhang ergangene [Urteil des BVer A-1757/2014 vom 31. März 2015](#) sowie das [Urteil des BGer 1C_233/2015 vom 5. Oktober 2015](#).



7. Zwischen dem 4. und dem 12. Februar 2016 gingen beim BSV Stellungnahmen der IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten Bern, St. Gallen, Wallis, Aargau, Tessin, Zürich, Basel-Landschaft, Waadt sowie der IVSK ein. In diesen neun Stellungnahmen reagierten die genannten IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten auf die Stellungnahme des BSV nach Art. 11 Abs. 2 BGÖ vom 22. Januar 2016, in welcher das BSV diesen seine beabsichtigte Zugangsgewährung mitteilte (vgl. Ziffer 6).
- Einleitend wurde übereinstimmend darauf hingewiesen, dass die IV-Stellen selbst nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen würden. Dies ergebe sich auch aus dem Urteil des Bundesgerichts [1C_125/2015 vom 17. Juli 2015](#), wonach für die kantonalen IV-Stellen als öffentlich-rechtliche Anstalten der Kantone nicht das Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1), sondern die jeweils kantonalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen einschlägig seien. Aufgrund des engen Zusammenhangs der Materie dürfe und müsse dies ohne Weiteres auf das Öffentlichkeitsgesetz übertragen werden. Auch dieses sei für die IV-Stellen nicht anwendbar. Vielmehr hätten die meisten Kantone eigene Informationszugangsgesetze erlassen und ein Zugang zu Daten der kantonalen IV-Stellen richte sich nach der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung, weshalb entsprechende Zugangsgesuche zur Bearbeitung an die jeweils betroffene IV-Stelle weiterzuleiten seien. Es könne nicht sein, dass Informationen von IV-Stellen, welche nach kantonalen Vorschriften nicht oder nur beschränkt zugänglich seien, über den Umweg via BSV als Aufsichtsorgan bekannt gegeben werden müssten. Dies würde dem Schutzzweck von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ (Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen), welcher genau solche Konstellationen verhindern wolle, widersprechen.
- Weiter würden auch verschiedene materielle Gründe einem Zugang entgegenstehen, insbesondere werde die vorzunehmende Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Zugang und den privaten Interessen an einer Zugangsverweigerung in einem ganz anderen Licht gesehen.
- Einig waren sich die antwortenden IV-Stellen auch in Bezug auf den Umstand, dass die vom BSV vorgenommene Anhörung nach Art. 11 BGÖ verfahrensrechtlich nicht korrekt abgelaufen sei. So habe das BSV die direktbetroffenen RAD-Ärztinnen und –Ärzte niemals persönlich informiert, angehört oder über ihre Rechte aufgeklärt. Eine Anhörung via die der RAD-Ärztenschaft vorgesetzten IV-Stellen sei verfahrensrechtlich nicht korrekt und die IV-Stellen seien bereits aufgrund ihrer fehlenden Parteistellung in dieser Angelegenheit weder berechtigt noch verpflichtet, ihr RAD-Personal zu orientieren, geschweige denn im Auftrag des BSV anzuhören. Im Ergebnis wurde das Vorgehen des BSV von einigen IV-Stellen als schwerwiegende Gehörsverletzung qualifiziert und zugleich verlangt, das BSV solle die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungen selbst und direkt bei den Betroffenen vornehmen.
- Einzelne IV-Stellen stellten sich schliesslich auf den Standpunkt, die verlangten Informationen würden gar nicht in Form eines amtlichen Dokuments i.S.v. Art. 5 BGÖ vorliegen, da diese in keiner Weise einen Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe der IV-Stellen bzw. der RAD aufweisen würden und das BSV diese Daten zur Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufsicht gar nicht benötige.
8. Am 16. Februar 2016 wandte sich schliesslich der Direktor des BSV mit einem weiteren Schreiben an die IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten Bern, St. Gallen, Wallis, Aargau, Tessin, Zürich, Basel-Landschaft und Waadt. Er stellte zunächst klar, dass das BSV zur Herausgabe der verlangten Daten sehr wohl zuständig sei. Zudem müsse die Behörde nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz die betroffene Person nach Art. 11 BGÖ nur insofern anhören, als dies möglich sei. Wie bereits mehrmals erwähnt, verfüge das BSV jedoch gar nicht über die entsprechenden Adressdaten der RAD-Ärztenschaft, so dass es die Betroffenen gar nicht direkt kontaktieren könne. Darüber hinaus handle es sich bei den Angaben wie Namen,



Stellenantrittsdatum und Stellenpensum nicht um besonders schützenswerte Personendaten. Entsprechend hätte das BSV gar nicht zwingend eine Anhörung durchführen müssen. Nach Ansicht des BSV seien hingegen die IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten als Arbeitgeber aufgrund der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht gehalten, die betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzte zu informieren.

Schliesslich wies er darauf hin, dass die RAD-Ärztinnen und -Ärzte mit der Begutachtung von potentiellen Leistungsbezügern eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen würden, von der die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betroffen seien, weshalb Transparenz in diesem Bereich unabdingbar und letztlich im Interesse der IV-Stellen und der RAD sei.

9. In der Folge gingen beim Beauftragten zwischen dem 5. Februar und dem 18. März 2016 insgesamt 74 *Schlichtungsanträge* von betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzten in dieser Sache ein, deren Eingang er jeweils umgehend bestätigte. Zwei dieser Schlichtungsanträge wurden namens und im Auftrag der gesamten Ärzteschaft eines RAD, alle übrigen hingegen von Einzelpersonen gestellt.
10. Auf Aufforderung des Beauftragten reichte das BSV bereits am 1. März 2016 die relevanten Vorakten ein. Ebenfalls am 1. März 2016 orientierte der Beauftragte das BSV über die Zahl der bislang eingegangenen Schlichtungsanträge.
Am 30. März 2016 reichte das BSV zudem die zur Diskussion stehenden Mitarbeiterlisten der IV-Stellen inkl. RAD ein, aus welchen die vom Zugangsgesuchsteller verlangten Informationen – soweit beim BSV überhaupt vorhanden – hervorgehen.
11. Mit Schreiben vom 30. März 2016 orientierte der Beauftragte schliesslich den Zugangsgesuchsteller über den Eingang der Schlichtungsanträge und die Eröffnung eines entsprechenden Schlichtungsverfahrens (vgl. hinten Ziffer 15).
12. Auf die weiteren Ausführungen der Antragsteller und des BSV sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

13. Die Antragsteller sind allesamt betroffene Dritte desselben Zugangsgesuchsverfahrens. Als solche sind sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Die Schlichtungsanträge wurden formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
14. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁷ Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.
15. Die 74 Schlichtungsanträge betreffen dasselbe Zugangsgesuch bzw. von ihrem Charakter her dieselben amtlichen Dokumente (Mitarbeiterlisten der IV-Stellen inkl. RAD). Daher rechtfertigt es sich, alle Schlichtungsverfahren in dieser Sache zu vereinigen und mit einer Empfehlung zu erledigen.

⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



16. Die in vorliegendem Sammelverfahren vereinigten Schlichtungsanträge liegen teilweise in deutscher, französischer und italienischer Sprache vor. Das Öffentlichkeitsgesetz selbst enthält keine Bestimmungen zur Verfahrenssprache. Gemäss Art. 33a Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) wird das Verfahren in einer der vier Amtssprachen geführt, in der Regel in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden. Da in vorliegendem Verfahren vor dem Beauftragten Schlichtungsanträge in drei Amtssprachen in derselben Angelegenheit vorliegen, erklärt er – um allfällige Widersprüche oder Missverständnisse auszuschliessen – die Empfehlung in deutscher Sprache für massgebend. Diese Empfehlung wird zuhanden der Adressaten jedoch noch ins Französische und ins Italienische übersetzt.

B. Materielle Erwägungen

17. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).⁸
18. Einzelne IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten stellten sich auf den Standpunkt, die vom Zugangsgesuchsteller verlangten Informationen würden dem BSV nicht in Form von amtlichen Dokumenten i.S.v. Art. 5 BGÖ vorliegen, da diese Informationen in keinem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der IV-Stellen bzw. des BSV stünden.
19. Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ gilt als amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist (Bst. a), sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist (Bst. b), und die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Bst. c). Die beiden erstgenannten Kriterien sind offensichtlich gegeben und darüber hinaus nicht strittig. Der Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ist vorliegend im Hinblick auf die gesetzliche Aufsichtstätigkeit des BSV über die kantonalen IV-Stellen inkl. ihrer RAD zu prüfen. Gemäss Art. 76 Abs. 1 ATSG i.V.m. Art. 64a IVG übt das BSV die fachliche und administrative Aufsicht über die IV-Stellen und über die RAD aus. Das diesbezügliche Pflichtenheft des BSV (Art. 64a IVG i.V.m. Art. 50 ff. der Verordnung über die Invalidenversicherung [IVV; SR 831.201]) regelt detailliert, welche Aufgaben und Kompetenzen ihm im Rahmen seiner Aufsichtspflicht über die RAD zukommen. So ist das BSV u.a. für die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung des RAD-Personals (Art. 50 Abs. 3 IVV), für die Kontrolle von Wirksamkeit, Qualität und Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung der RAD (Art. 51 IVV) als auch für die Genehmigung der Stellenpläne, des Voranschlages und der Jahresrechnung der IV-Stellen inkl. RAD zuständig (Art. 53 Abs. 1 IVV).

⁸ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.



Vor diesem Hintergrund kann nach Ansicht des Beauftragten kein Zweifel daran bestehen, dass das BSV die vorliegend zur Diskussion stehenden Informationen im Rahmen seiner gesetzlichen Aufsichtstätigkeit von den IV-Stellen mitgeteilt erhalten hat. Dies bestätigt das BSV in seinem Schreiben vom 22. Januar 2016 an die RAD-führenden IV-Stellen explizit, indem es ausführt, die verlangten Informationen würden ihm aufgrund seiner Funktion als Aufsichtsbehörde und als Hauptadressatin mitgeteilt und beträfen die Durchführung und Organisation der Invalidenversicherung sowie seine Aufsichtstätigkeit (vgl. Ziffer 6). Der Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGÖ ist damit zu bejahen.

20. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Zwischenergebnis: Bei den verlangten Informationen handelt es sich um amtliche Dokumente i.S.d. Öffentlichkeitsgesetzes, für welche die gesetzliche Vermutung des Zugangs mit Beweislastumkehr gilt (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 BGÖ).*
21. Alle IV-Stellen bzw. Sozialversicherungsanstalten äusserten sich in Bezug auf die Zuständigkeit des BSV für die Beurteilung des vorliegenden Gesuches dahingehend, dass die kantonalen IV-Stellen selbst nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen würden (vgl. Ziffer 6). In Bezug auf das Datenschutzgesetz habe dies das Bundesgericht bereits in seinem [Urteil 1C_125/2015 vom 17. Juli 2015](#) klargestellt, indem es festgehalten habe, dass die kantonalen IV-Stellen öffentlich-rechtliche Anstalten der Kantone seien und daher nicht das Datenschutzgesetz des Bundes, sondern die kantonalen Datenschutzvorschriften Anwendung finden würden. Aufgrund des engen Zusammenhangs der Materie (Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip) müsse und dürfe dies ohne Weiteres auf das Öffentlichkeitsgesetz übertragen werden. Auch das Öffentlichkeitsgesetz sei für die kantonalen Stellen nicht anwendbar, weshalb der Zugang zu verweigern sei.
22. Zunächst gilt es festzuhalten, dass sich die Frage der Zuständigkeit des BSV für das vorliegende Zugangsgesuch unabhängig davon beantwortet, ob die kantonalen IV-Stellen selbst unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen. Nach Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist ein Zugangsgesuch an jene Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Wie bereits dargelegt, wurden die vorliegend zur Diskussion stehenden Informationen dem BSV im Rahmen seiner gesetzlichen Aufsichtstätigkeit mitgeteilt, weshalb das BSV hierbei als Hauptadressatin i.S.d. gesetzlichen Bestimmung zu qualifizieren ist, unabhängig davon, ob die IV-Stellen selbst auch unter das Öffentlichkeitsgesetz auf Bundesebene fallen oder nicht. Im erwähnten Bundesgerichtsentscheid stellte sich die Frage der Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes des Bundes im Gegensatz dazu direkt bei einer kantonalen IV-Stelle. In vorliegendem Fall präsentiert sich die Ausgangslage hingegen anders. Es stellt sich nicht die Frage, ob die IV-Stellen selbst unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen. Zu dieser Frage wurde bereits in der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz festgehalten, dass kantonale Behörden vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst werden, selbst wenn sie Aufgaben umsetzen oder vollziehen, die ihnen das Bundesrecht übertrage.⁹ Auf eine entsprechende explizite Präzisierung im Gesetz hinsichtlich der IV-Stellen wurde jedoch verzichtet.¹⁰
23. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Zwischenergebnis: Das mit dem Zugangsgesuch befasste BSV hat die zu beurteilenden Informationen im Rahmen seiner gesetzlichen Aufsichtstätigkeit über die IV-Stellen als Hauptadressatin erhalten und sich*

⁹ BBI 2003 1985.

¹⁰ BBI 2003 1988.



daher zu Recht als zuständig erachtet.

Die verlangten Informationen fallen im Ergebnis grundsätzlich in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes und ein Zugang ist im Folgenden insbesondere im Hinblick auf die Ausnahmebestimmungen des Gesetzes zu prüfen.

24. Einige IV-Stellen sind der Ansicht, dass eine Bekanntgabe der verlangten Personendaten gegen Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ (Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen) verstossen würden.
Nach der Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz kann die Offenlegung von Dokumenten, die aus einem Kanton stammen, der das Öffentlichkeitsprinzip nicht oder nicht in derselben Tragweite kennt, und die gestützt auf das einschlägige kantonale Recht nicht zugänglich wären, unter Umständen die Beziehungen zwischen dem Bund und diesem Kanton oder zwischen mehreren Kantonen beeinträchtigen.¹¹ Nach dem Gesetzeswortlaut ist also in zweierlei Hinsicht eine Beeinträchtigung von behördlichen Beziehungen möglich: Einerseits jene zwischen Bund und Kanton(en) und andererseits zwischen Kantonen untereinander.
25. Im Verhältnis Bund zu Kanton(en) ist die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ nach Ansicht des Beauftragten vorliegend nicht denkbar, da das BSV selbst keine solche Beeinträchtigung befürchtet bzw. geltend macht. Vor diesem Hintergrund wäre es kaum begründbar, über die Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ ein behördliches Interesse seitens des BSV an der Geheimhaltung der verlangten Personendaten zu schützen, welches dieses für sich selbst gar nicht in Anspruch nehmen will. Aus Sicht der Kantone gilt es zu berücksichtigen, dass diese mit ihren als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestalteten IV-Stellen Bundesaufgaben vollziehen und unter der gesetzlichen Aufsicht des BSV stehen. Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, dass die IV-Stellen gutgläubig auf die Geheimhaltung der im Rahmen dieses Aufsichtsverhältnisses nach oben fliessenden Informationen bzw. Dokumenten vertraut haben. Insbesondere kann auch nicht von einer Umgehung des kantonalen Rechts die Rede sein, da der Zugangsgesuchsteller vorliegend von vornherein ein Gesuch bei der Aufsichtsbehörde gestellt und Dokumente herausverlangt hat, die im Rahmen der Aufsichtstätigkeit auf Bundesebene angefallen sind.
26. Im Verhältnis der Kantone unter sich ist für den Beauftragten nicht ersichtlich, inwiefern die Offenlegung der verlangten Personendaten deren Zusammenarbeit und im Ergebnis deren Beziehungen untereinander betreffen bzw. konkret beeinträchtigen sollten. Sollte eine solche mögliche Beeinträchtigung der Beziehungen der Kantone untereinander alleine darin liegen, dass aufgrund des vorliegenden Gesuches beim BSV auch RAD-Personallisten jener Kantone herausgegeben werden, welche kein oder nur ein schwächer ausgestaltetes Öffentlichkeitsprinzip kennen, so wäre diese Rechtsfolge bereits deshalb hinzunehmen, weil das vorliegende Zugangsgesuch sämtliche Kantone betrifft und eine Ungleichbehandlung derjenigen (wenigen) Kantone, die noch kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, sachlich nicht begründbar wäre und sich mit Blick auf die Rechtssicherheit als problematisch erweisen würde. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass durch eine Offenlegung der verlangten Informationen in erster Linie die RAD-Ärztinnen und -Ärzte betroffen wären, da es ihre Personendaten sind, die in den Dokumenten enthalten sind. Nach Ansicht des Beauftragten stehen demnach nicht Interessen der kantonalen Behörden im Zentrum, sondern vielmehr Individualinteressen der einzelnen betroffenen Personen (siehe dazu unten Ziffer 28 ff.).
27. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Zwischenergebnis:
Eine Offenlegung der verlangten Personendaten scheint nicht geeignet, die Beziehungen zwischen den Kantonen unter sich ernsthaft zu beeinträchtigen. Im Verhältnis zwischen dem*

¹¹ BBl 2003 2011; vgl. zum Ganzen das Urteil des BVGer A-5146/2015 E.5.3 ff.



BSV und den Kantonen sieht das mit dem Gesuch befasste BSV selbst keine Gefahr einer Beeinträchtigung der Beziehungen zu den Kantonen. Für eine Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ bleibt nach dem Gesagten nach Ansicht des Beauftragten kein Raum.

28. Die vom Zugangsgesuchsteller verlangten Listen enthalten Personendaten i.S.v. Art. 3 Bst. a DSG der jeweils für die IV-Stellen tätigen RAD-Ärztinnen und -Ärzte. Die Namen aller in den RAD tätigen Ärztinnen und Ärzte wurden vom BSV bereits öffentlich zugänglich gemacht (vgl. Ziffer 1 sowie Fn 1). Vorliegend steht damit einzig noch die darüber hinausgehende Bekanntgabe des jeweiligen Stellenantrittsdatums sowie des jeweiligen Stellenpensums jeder einzelnen RAD-Ärztin/jedes einzelnen RAD-Arztbes zu Diskussion. Dabei bezieht sich das Zugangsgesuch auf die aktuellsten dem BSV vorliegenden Informationen.
29. Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Auch wenn ein Dokument anonymisiert werden kann, muss es nur soweit wie möglich anonymisiert werden. Die Anonymisierungspflicht gilt daher nicht absolut. Sie richtet sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und muss insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) Rechnung tragen.¹² Eine Anonymisierung von Personendaten in einem amtlichen Dokument entfällt sogar von vornherein, wenn sie entweder mit verhältnismässigem Aufwand gar nicht möglich ist oder wenn die gesuchstellende Person gerade den Zugang zu ebendiesen Personendaten verlangt.¹³ Personendaten, die nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ), wobei sich das Zugangsverfahren weiterhin nach dem Öffentlichkeitsgesetz richtet.¹⁴
30. Als Grundsatz hält Art. 19 Abs. 1 DSG fest, dass Bundesorgane Personendaten bekannt geben dürfen, wenn dafür eine Rechtsgrundlage i.S.v. Art. 17 DSG besteht oder in den in Art. 19 Abs. 1 Bst. a-d aufgeführten Fällen. Liegen keine solchen Fälle vor, beurteilt sich die Offenlegung der verlangten Personendaten nach Art. 19 Abs. 1bis DSG. Danach können Bundesorgane im Rahmen der behördlichen Information von Amtes wegen (aktive Information) oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (passive Information) Personendaten bekannt geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der *Erfüllung öffentlicher Aufgaben* stehen (Bst. a) und an deren Bekanntgabe ein *überwiegendes öffentliches Interesse* besteht (Bst. b).
31. Das öffentliche Interesse am Zugang kann nach Art. 6 Abs. 2 VBGÖ u.a. etwa dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse (Bst. a), die Zugänglichmachung dem Schutz spezifischer öffentlicher Interessen dient, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Bst. b), oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).
32. Vorliegend verlangte der Zugangsgesuchsteller sämtliche Namen aller RAD-Ärztinnen und -Ärzte der IV-Stellen inklusive Stellenantrittsdatum und Stellenpensum und damit gerade die Offenlegung von Personendaten. Eine Anonymisierung fällt daher von vornherein ausser

¹² Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 3.1.3. (m.w.H.).

¹³ Vgl. zum Ganzen auch Urteil des BGer 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 3.4; Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 5.2.2; Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1; FLÜCKIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 9 RZ 20 ff.; Bundesamt für Justiz, Gutachten über die Zugänglichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz von Angaben über Beratungsmandate, 5. Juli 2012, VPB 2013, S. 9 ff.

¹⁴ Vgl. Urteil des BVGer A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 E. 4.2.1.



Betracht (vgl. Ziffer 28) und ein Zugang ist nach Art. 19 DSGVO zu prüfen. Da vorliegend keiner der Tatbestände gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. a-d DSGVO als erfüllt gelten kann, ist eine Bekanntgabe der verlangten Personendaten gestützt auf Art. 19 Abs. 1bis DSGVO zu prüfen.

33. Die erste Voraussetzung (Zusammenhang der Personendaten mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe) ist Ausfluss des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebots und ergibt sich im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes bereits aus der Definition des Begriffs „amtliches Dokument“ nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c BGG. Konkret ist der Zusammenhang der zu beurteilenden Personendaten mit der Erfüllung der gesetzlichen Aufsichtstätigkeit des BSV über die IV-Stellen ohne Weiteres zu bejahen (vgl. dazu Ziffer 19).
34. Im Rahmen der Interessenabwägung ist auf Seiten des öffentlichen Interesses am Zugang zu beachten, dass die RAD-Ärztinnen und -Ärzte öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hoheitlich handeln. Im Rahmen ihrer Gutachtertätigkeit über die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen potenzieller IV-Leistungsbezüger kommt den jeweiligen RAD-Gutachten ein erhebliches Gewicht zu. Es ist davon auszugehen, dass die RAD-Ärztinnen und -Ärzte mit ihren jeweiligen Gutachten im Einzelfall den verwaltungsrechtlichen Entscheid der IV-Stelle hinsichtlich der Ausrichtung einer (Teil-)Rente massgebend beeinflussen, wenn nicht sogar vorwegnehmen. Mit Blick auf Art. 6 Abs. 2 Bst. c VBGÖ kann somit festgehalten werden, dass die betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzte zu ihren jeweils vorgesetzten IV-Stellen und auch zum BSV als gesetzliche Aufsichtsbehörde aufgrund des Anstellungs- sowie des Aufsichtsverhältnisses sowohl in einer rechtlichen als auch in einer faktischen Beziehung stehen, aus denen ihnen bereits aus wirtschaftlichen Gründen besondere Vorteile i.S.d. Verordnungsbestimmung erwachsen. Die wirtschaftlichen Vorteile bzw. die wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die sich aus der Gutachtertätigkeit der RAD-Ärztenschaft ergeben, nehmen dabei im Verhältnis zum jeweiligen Stellenpensum zu.
35. Neben dieser Sonderbeziehung, aufgrund welcher das öffentliche Interesse an einem Zugang vermutungsweise überwiegt, ist ebenfalls mit zu berücksichtigen, dass die Thematik sowohl der Qualifikationen und der Unabhängigkeit der RAD-Ärztenschaft als auch jene der Qualität ihrer Gutachten bereits mehrfach zu öffentlichen Diskussionen und zu teilweise kontroversen Medienberichterstattungen bzw. Fachartikeln geführt hat.¹⁵ Ebenso ist die Problematik auf politischer Ebene aufgegriffen worden und hat bereits verschiedene Vorstösse ausgelöst.¹⁶ Es ist daher festzuhalten, dass aufgrund der wiederkehrenden Diskussionen in Politik und Medien zu diesem Thema von einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ auszugehen ist. Dieses besondere Informationsinteresse wird dadurch noch verstärkt, dass die Frage der Begutachtung durch von der Verwaltung beigezogene Ärztinnen und Ärzte im Bereich des Sozialversicherungsrechts jede Bürgerin und jeden Bürger direkt und in erheblichem Masse persönlich betreffen kann.
36. Auf der anderen Seite sind im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSGVO die privaten Interessen der betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzte an der Geheimhaltung ihrer Personendaten zu berücksichtigen. Solche sind jedoch nicht leichthin zu erkennen. Mit Blick auf die Qualität der vom Zugangsgesuchsteller verlangten Personendaten hält der Beauftragte fest, dass es sich bei der Kombination aus Vor- und Nachname, Stellenantrittsdatum sowie Stellenpensum aller RAD-Ärztinnen und -Ärzten nicht um besonders schützenswerte Personendaten i.S.v. Art. 3 Bst. c DSGVO oder Persönlichkeitsprofile i.S.v. Art. 3

¹⁵ Vgl. statt vieler [Markus Föhn/Dominique Strebler, Beobachter 14/2012, Gutachter Die Gesundheitsreiber, 04.12.2012](#); Gian Andrea Schmid, Plädoyer 6/2015, IV: Einseitige Auswahl der Gutachter, 23.11.2015.

¹⁶ Vgl. z.B. [Interpellation 06.3518 vom 05.10.2006 von NR Pascale Bruderer](#); [Parlamentarische Initiative 10.429 vom 19.03.2010 von NR Margret Kiener Nellen](#); [Interpellation 11.3869 vom 28.09.2011 von Maria Roth-Bernasconi](#); [Interpellation 12.4235 vom 14.12.2012 von NR Bea Heim](#); [Interpellation 15.4093 vom 01.12.2015 von NR Bea Heim](#).



Bst. d DSG handelt, welche einen erhöhten Schutz geniessen würden. Nach Ansicht des Beauftragten erscheint eine Offenlegung dieser Personendaten vielmehr von vornherein nicht geeignet, die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft zu gefährden oder gar zu beeinträchtigen. Im Übrigen sind die RAD-Ärztinnen und -Ärzte aufgrund ihrer besonderen Stellung und Funktion Verwaltungsangestellten gleichzusetzen. Verwaltungsangestellte müssen sich nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung weitergehende Eingriffe in ihre Privatsphäre gefallen lassen, als von der Verwaltung unabhängige Dritte.¹⁷ Selbst wenn im Falle einer Herausgabe der verlangten Personendaten noch von der Möglichkeit einer leichten Persönlichkeitsverletzung ausgegangen werden würde, so wäre eine solche in Anbetracht des gewichtigen öffentlichen Interesses an der Offenlegung der Personendaten (vgl. oben Ziffer 35) dennoch hinzunehmen.

37. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Zwischenergebnis: Im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG ist von einem überwiegenenden öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der verlangten Personendaten der RAD-Ärztenschaft auszugehen.*
38. Betrifft ein Zugangsgesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, so konsultiert sie nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ die betroffene Person und gibt ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von 10 Tagen.
39. Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz ist eine Anhörung der betroffenen Person i.S.v. Art. 11 BGÖ nur vorzunehmen, „*soweit dies möglich ist*“. Auch in der Lehre wurde bereits vor Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes darauf hingewiesen, dass die Anhörung nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ nicht absolut zwingender Natur sein könne, sondern einzelfallweise beschränkte Lockerungen erfahren solle. Dies etwa um ein konkretes Zugangsverfahren mit vielen Betroffenen nicht übermässig in die Länge zu ziehen, im Falle einer tatsächlichen Unmöglichkeit der Anhörung oder aber wenn der mit den Anhörungen verbundene Aufwand als unverhältnismässig zu qualifizieren sei.¹⁸ Das Bundesgericht hat in einem jüngst ergangenen Entscheid zum Öffentlichkeitsgesetz festgehalten, dass, obwohl das Gesetz nicht ausdrücklich eine Ausnahme vorsehe, das Anhörungsrecht aus systematischen und teleologischen Gründen nicht absolut gelten könne, sondern unter einem Umsetzungsvorbehalt stehe. Allerdings müsse ein Absehen von der Anhörung die Ausnahme bleiben.¹⁹ Nach den Erwägungen des Bundesgerichts darf von der Anhörung unter zwei Voraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden: Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts 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.²⁰
40. Vorliegend haben im Rahmen der Anhörung nach Art. 11 BGÖ nicht die tatsächlich betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzte gegenüber dem BSV Stellung genommen, sondern ihre jeweils vorgesetzten IV-Stellen. Im Hinblick auf die erwähnte tatsächliche Möglichkeit einer Anhörung gilt es festzuhalten, dass das BSV – wie es gegenüber den IV-Stellen mehrmals erklärte – nicht

¹⁷ Vgl. Urteil des BVGer A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2.

¹⁸ FLÜCKIGER, Handkommentar BGÖ, Art. 11 RZ 11.

¹⁹ Urteil des BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 6.2.

²⁰ BGer, a.a.O., E. 6.3.



über die Anschriften der RAD-Ärztinnen und -Ärzte verfügte und daher von vornherein nicht in der Lage war, diese direkt und persönlich anzuschreiben. Offensichtlich wurden die Betroffenen aber von ihren IV-Stellen gemäss Aufforderung des BSV über die beabsichtigte Zugangsgewährung orientiert und über ihre Rechte aufgeklärt, hätten sie ansonsten doch kaum in diesem Umfang von ihrem Recht Gebrauch gemacht, als betroffene Personen gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ einen Schlichtungsantrag an den Beauftragten zu stellen. Anlässlich ihrer Ausführungen in den Schlichtungsanträgen gelang es den betroffenen Ärztinnen und Ärzten jedoch nicht, private Interessen geltend zu machen, welche eine Verweigerung des Zugangs zu den sie betreffenden Personendaten hätten zu rechtfertigen vermögen. Vielmehr wurden lediglich sehr allgemeine Aussagen getroffen, etwa dass man sich einer Zugänglichmachung aus Gründen des Schutzes der Privatsphäre widersetze oder dass am Zugang zu den verlangten Personendaten kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe.

41. Was allfällige noch nicht erkannte private Interessen der Betroffenen anbelangt, welche im Rahmen der Interessenabwägung zu einem anderen Ergebnis führen könnten, stellt der Beauftragte fest, dass solche anlässlich der Schlichtungsanträge nicht geäussert wurden. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass die Identität der jeweiligen RAD-Ärztin bzw. des jeweiligen RAD-Arzttes der zu begutachtenden Person bekannt ist oder zumindest auf Anfrage bekannt gegeben wird. Ebenso schreiben die IV-Stellen die RAD-Posten i.d.R. öffentlich aus, woraus auch die jeweiligen Pensen ersichtlich werden. Darüber hinaus ruft der Beauftragte an dieser Stelle in Erinnerung, dass er anlässlich der Interessenabwägung nach Art. 19 Abs. 1bis DSG zum Ergebnis gelangt ist, dass die verlangten Personendaten von vornherein nicht dazu geeignet erscheinen, im Falle ihrer Offenlegung die Privatsphäre der Betroffenen ernsthaft zu beeinträchtigen (vgl. oben Ziffer 36).
42. Was die Frage der vom Bundesgericht geforderten Verhältnismässigkeit der Anhörung anbelangt, gilt es zu berücksichtigen, dass diese in jenem Fall, der dem bereits zitierten Bundesgerichtsentscheid zugrunde lag (vgl. Fn. 19), bereits bei 40 betroffenen Unternehmen verneint wurde.²¹ Gemäss den vom BSV vorgelegten Unterlagen sind bei den IV-Stellen aktuell über 300 RAD-Ärztinnen und -Ärzte tätig. Eine Anhörung bei einer derart grossen Zahl von Betroffenen kann demnach unter Anwendung der Ausnahmekriterien des Bundesgerichts von vornherein als unverhältnismässig qualifiziert werden. Wird darüber hinaus berücksichtigt, dass eine Offenlegung der verlangten Personendaten gar nicht geeignet scheint, die Privatsphäre der Betroffenen zu beeinträchtigen, so kann vorliegend davon ausgegangen werden, dass eine Anhörung ausnahmsweise entfallen durfte und dementsprechend – selbst in der Art, wie sie vom BSV vorgenommen wurde – gar nicht notwendig gewesen wäre. Daraus folgt, dass die anlässlich der Schlichtungsanträge gerügten Verfahrensmängel hinsichtlich der erfolgten Anhörung dahinfallen und keiner weiteren Besprechung bedürfen.
43. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Zwischenergebnis: Die zu beurteilenden Personendaten scheinen von vornherein nicht geeignet, im Falle ihrer Offenlegung die Privatsphäre der betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzte zu beeinträchtigen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht scheint eine Anhörung zudem aufgrund der grossen Zahl an Betroffenen als unverhältnismässig. Im Ergebnis handelt sich demnach um eine besondere Konstellation, in der ausnahmsweise auf die Anhörung der betroffenen Dritten verzichtet werden kann.*

²¹ BGer, a.a.O., E. 6.5.



III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

44. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hält an seiner beabsichtigten teilweisen Zugangsgewährung zu den Namen, den Stellenantrittsdaten sowie den Stellenprozenten aller RAD-Ärztinnen und -Ärzte fest.
45. Die Antragsteller sowie der Zugangsgesuchsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Sozialversicherungen den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
46. Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
47. Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
48. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen der Antragsteller sowie der Name des Zugangsgesuchstellers anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
49. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R) sowie elektronisch per E-Mail an alle RAD-beherbergenden IV-Stellen mit Bitte um Weiterleitung an die jeweilige RAD-Ärzeschaft sowie an die IV-Stellen-Konferenz

Zusätzlich erfolgt die Eröffnung der vorliegenden Empfehlung gegenüber den betroffenen RAD-Ärztinnen und -Ärzten in Analogie zu Art. 36 Bst. c und d VwVG mittels Publikation eines entsprechenden Hinweises im Bundesblatt, Ausgabe Nr. 24 vom 21. Juni 2016 (BBI 2016 4665)

- Einschreiben mit Rückschein (R)
X
- Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
3003 Bern

Adrian Lobsiger