



Bern, 18. Mai 2017

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen
X
(Antragsteller)
und
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**

I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragsteller (2 Vereine) haben am 3. Februar 2017 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) um Erhebung verschiedener Daten und um Zugang zu folgenden Informationen und Statistiken ersucht:
 - „1. Die Mortalität bzw. die durchschnittliche Lebenserwartung der sogenannten „psychisch kranken“ IV-Rentner [Begehren 1].
 2. Die Todesarten der IV-Rentner gemäss 1 [Begehren 2].
 3. Die Anzahl und Namen der Institutionen, welche in der Schweiz „betreutes Wohnen“ (BEWO) anbieten [Begehren 3].
 4. Die Anzahl Menschen, welche sich in den Institutionen gemäss 3 aufhalten [Begehren 4].
 5. Die Anzahl und Namen der psychiatrischen Ambulatorien in der Schweiz [Begehren 5].
 6. Die Anzahl Menschen, welche in Ambulatorien gemäss 5 behandelt werden [Begehren 6].
 7. Die Anzahl und Namen aller psychiatrischen Kliniken und übrige Einrichtungen, in welchen „fürsorgerische Unterbringungen“ oder ambulante Massnahmen nach KEGS vollzogen werden [Begehren 7].
 8. Die Anzahl Menschen, welche in den Einrichtungen gemäss 7 behandelt werden [Begehren 8].
 9. Die Mengen von Medikamenten, aufgeschlüsselt nach Produktnamen, welche an die Institutionen gemäss 3, 5 und 7 geliefert werden [Begehren 9].
 10. Die Anzahl der von den Einweisungsorganen (Ärzte, VB, KESB) erlassenen Einweisungsentscheide [Begehren 10].
 11. Die Anzahl der von Einrichtungen erlassenen Rückbehaltungsentscheide [Begehren 11].
 12. Die Liste sämtlicher Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen, welche über Beschwerden gegen eine „fürsorgerische Unterbringung“ entscheiden, deren jeweilige Anzahl der entschiedenen Beschwerden aufgeschlüsselt nach Nichteintreten, Abweisung, gänzlicher Gutheissung, teilweiser Gutheissung [Begehren 12].
 13. Die Summe sämtlicher direkter und indirekter Kosten, welche unter 1 – 10 genannten



Einrichtungen (inkl. Kosten der Medikamente), Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (inkl. Einweisungsärzte, Polizeieinsätze und Transportkosten) sowie den in den stationären psychiatrischen Kliniken anfallen [Begehren 13].

14. Die Zahl der Todesfälle in den gemäss 7 genannten Anstalten und Heimen über den Zeitraum der letzten 10 Jahre, aufgeschlüsselt nach Suizid und anderen präzise beschriebenen Todesursachen, wobei auch jene Fälle auszuweisen sind, welche von den Anstalten und Heimen in die Spitäler überwiesen worden und die Überwiesenen dort gestorben sind (Stichwort „ausgetreten“). In allen Fällen ist anzugeben, welcher Art und Dosierung der Medikation sie unterworfen waren [Begehren 14].
15. Die Zahl der Zwangsmassnahmen in den Anstalten und Heimen aufgeschlüsselt nach Zwangsverabreichung von chemischen Produkten, Elektroschocks und Anwendung anderer invasiver Eingriffe, Einschluss in Isozellen, sowie die Zahl anderer verhängter Disziplinar-massnahmen (Zimmerzwang, Telefon-, Schreib-, Besuchsverbot, Ausgangs-, Urlaubssperre, Entzug der Rauchware, Kappung der Internetkommunikation etc.) [Begehren 15].
16. Die Anzahl der Fluchten [Begehren 16].
17. Die Zahl der polizeilichen Ausschreibungen [Begehren 17].
18. Die Zahl der Mehrfacheinweisungen einzelner Betroffener in psychiatrische Anstalten und entsprechende Einrichtungen (Stichwort Drehtürpsychiatrie) [Begehren 18].“

In Bezug auf die Erhebung der Daten und Informationen ab 1981 stützen sich die Antragssteller auf Art. 31 des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 (SR 0.109).

2. Nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) nahm das BSV am 24. Februar 2017 und am 15. März 2017 Stellung zum Gesuch. Betreffend Begehren 7, 1. Teil (Anzahl und Namen aller psychiatrischen Kliniken, in welchen „fürsorgliche Unterbringungen“ vollzogen werden) erklärte das BSV, dass die Daten zwar existieren, aber sie nicht zugestellt werden dürfen, da es sich um schützenswerte statistische Daten handelt, die vom Statistikgeheimnis (Art. 14 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz, BStatG, SR 431.04) erfasst sind. Diese Bestimmung gelte als Spezialregelung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ, welche die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes ausschliesse. In Bezug auf Begehren 7, 2. Teil (Anzahl und Namen aller psychiatrischen Kliniken, in welchen ambulante Massnahmen nach KEGS vollzogen werden), auf Begehren 7, 3. Teil (Anzahl und Namen aller übrigen Einrichtungen, in welchen „fürsorgliche Unterbringungen“ vollzogen werden) und auf Begehren 7, Teil 4 (Anzahl und Namen aller übrigen Einrichtungen, in welchen ambulante Massnahmen nach KEGS vollzogen werden) teilte das BSV den Antragsstellern mit, dass solche Daten nicht existieren und dass sie auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Betreffend Begehren 8 verwies es auf zwei öffentlich zugängliche Tabellen auf der Webseite des BFS und stellte den Antragsstellern eine Statistik der Anzahl Patienten und Fälle in einer Psychiatrie oder einer psychiatrischen Abteilung von 2006 bis 2014 zu. Betreffend ambulante Massnahmen gebe es keine Daten. Bei den „übrigen Einrichtungen“ würden die angefragten Daten nicht erhoben. Betreffend Begehren 14 und 18 gewährte das BSV Zugang zu den Daten und stellte die Dokumente zu. Betreffend alle anderen Begehren teilte das BSV den Antragsstellern mit, dass die angefragten Daten bzw. Informationen nicht existieren und dass sie auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können (Art. 5 Abs. 2 BGÖ). Für Anträge zur Erhebung dieser Daten sei das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zuständig, an welches das BSV das Gesuch bereits weitergeleitet habe.
3. Am 19. März 2017 reichten die Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Sie begründeten die Pflicht der



Behörde zur Erhebung der Daten mit Verweis auf Art. 31 des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Verbindung mit Art. 5 BGÖ. Weiter bestreiten sie die Anwendbarkeit des Statistikgeheimnisses (Art. 14 Abs. 1 BStatG) als Grundlage für die Verweigerung des Zugangs zu den bestehenden Informationen durch die Behörde, weil die verlangten Angaben keine Personendaten enthalten. Schliesslich stellen sie die Frage, ob mit den Daten, die sich im Besitz der Behörde befinden, die Erstellung einiger der verlangten Dokumente mit wenig Aufwand möglich wäre.

4. Mit Schreiben vom 23. März 2017 bestätigte der Beauftragte gegenüber den Antragstellern den Eingang des Schlichtungsantrages und informierte das BSV.
5. Am 21. April 2017 fand eine Schlichtungsverhandlung mit den Parteien statt, an welcher auch ein Vertreter des BFS teilnahm.
6. In Bezug auf Begehren 7, 1. Teil erklärte sich das BFS in der Sitzung bereit, die Tabelle "Anzahl Spitalaufenthalte (Fälle) in einer Psychiatrie oder einer psychiatrischen Abteilung mit fürsorgerischem Freiheitsentzug bzw. fürsorgerischer Unterbringung, 2006-2014" unter Einschwärzung der Rubriken „Anzahl Fälle“ und „Anzahl Patienten“ den Antragstellern zugänglich zu machen. In Bezug auf Begehren 7. 3. Teil, erklärte sich das BFS bereit, den Antragstellern die Adressen der kantonalen Stellen zuzustellen, damit die Antragsteller die Namen und die Adressen der „übrigen Einrichtungen“ beantragen können. Die Behörde erklärte, dass sie die im Rahmen ihrer statistischen Erhebungen von den kantonalen Stellen gelieferten Informationen nicht ohne Zustimmung der betroffenen Institutionen weitergeben dürfe, und machte Art. 14 BStatG als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ geltend. Im Übrigen seien die Daten unvollständig, weil nicht alle Einrichtungen (zirka 500) die Angaben lieferten.
Die Beteiligten konnten sich schliesslich in Bezug auf keines der strittigen Begehren einigen.
7. 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

8. Die Antragsteller reichten ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ beim BSV ein. Dieses verweigerte den Zugang zu den verlangten Dokumenten. Die Antragsteller sind als Teilnehmer an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
9. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.¹ 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.

¹ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



B. Materielle Erwägungen

10. 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.²
11. Unbestritten im Schlichtungsverfahren war die Zuständigkeit des BSV als federführende Behörde im Sinne von Art. 11 Abs. 2 VBGÖ. Die Antragssteller haben das Zugangsgesuch beim Bundesrat eingereicht. Die Anfrage wurde zur Bearbeitung dem BSV weitergeleitet, welches sich als federführende Behörde erachtet und das BFS als Fachbehörde beigezogen hat.
12. Vorab gilt es festzuhalten, welche Dokumente vorliegend Verfahrensgegenstand bilden. Die Dokumente, welche zu den Begehren 8 (in Bezug auf die psychiatrischen Kliniken, in welchen „fürsorgerische Unterbringungen“ vollzogen werden), 14 und 18 wurden den Antragstellern ohne Einschränkungen zugänglich gemacht. Der Beauftragte hält folglich fest, dass das BSV dem Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten nachgekommen ist. Auf diese ist im Folgenden nicht mehr einzugehenden. Das Schlichtungsverfahren bezieht sich somit auf alle anderen Begehren, betreffend Begehren 8 nur in Bezug auf die Anzahl Menschen, welche in psychiatrischen Kliniken behandelt werden, in welchen ambulante Massnahmen nach KEGS vollzogen werden, und in Bezug auf die Anzahl Menschen, welche in die übrigen Einrichtungen behandelt werden, in welchen „fürsorgerische Unterbringungen“ oder ambulante Massnahmen nach KEGS vollzogen werden.
13. Bei den in Frage stehenden Daten betreffend Begehren 7, Teil 1 hat sich das BFS in der Schlichtungssitzung bereit erklärt, diese Angaben bekannt zu geben, indem es den Antragstellern die Liste „Anzahl Spitalaufenthalte (Fälle) in einer Psychiatrie oder einer psychiatrischen Abteilung mit fürsorgerischem Freiheitsentzug bzw. fürsorgerischen Unterbringung, 2006-2014“ unter Einschwärzung der Rubriken „Anzahl Fälle“ und „Anzahl Patienten“ zustellt.
14. Bei den in Frage stehenden Daten betreffend Begehren 7, Teil 3 wurde der Zugang mit Verweis auf das Statistikgeheimnis als Spezialregelung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ verweigert. Das BFS führte in der Schlichtungssitzung aus, dass ihm die Namen der zirka 500 „übrigen Einrichtungen“ im Rahmen seiner statistischen Erhebungen von kantonalen Stellen geliefert wurden. Gemäss Art. 14 Abs. 1 BStatG dürfen zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, ausser wenn ein Bundesgesetz eine andere Verwendung ausdrücklich anordnet oder der Betroffene einer solchen schriftlich zustimmt. Eine Zweckentfremdung liegt z.B. vor, wenn Daten zu aufsichtsrechtlichen oder fiskalischen Zwecken³ oder von der Verwaltung zu sonstigen Zwecken verwendet werden⁴. Der Beauftragte ist mit der Behörde einig, dass die bestrittenen Daten dem BFS zu statistischen Zwecken geliefert wurden und eine Weitergabe an Dritte eine Zweckentfremdung darstellen würde. Eine Zustimmung der befragten Einrichtungen zur Weitergabe ihrer Daten liegt nicht vor. Art. 14 BStatG kann somit als Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ geltend gemacht werden und als Grundlage zur Ablehnung des Gesuches angerufen werden. In der Schlichtungssitzung hat sich die Behörde aber bereit erklärt, den Antragstellern die Namen und Adressen der kantonalen Stellen bekannt zu geben,

² GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

³ URS MAURER-LAMBROU/SIMON KUNZ, in: Maurer/Lambrou/Blechta [Hrsg.], a.a.O., Art. 22 DSG N. 12.

⁴ Vgl. Urteil BGer 1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.4.



welche ihr die betroffenen Daten zugestellt hatten, damit die Antragsteller den Zugang zu diesen Daten nach den jeweiligen kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen beantragen können.

15. In Bezug auf alle andere Begehren oder Teilbegehren (von 7 und 8) teilte das BSV den Antragstellern mit, dass die verlangten Informationen bzw. Angaben nicht existieren und auch nicht durch einen einfachen elektronischen Vorgang erstellt werden können. Nach Art. 5 Abs. 1 BGÖ ist ein amtliches Dokument jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, die sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist, und die die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Weiter gilt nach Art. 5 Abs. 2 BGÖ als amtliches Dokument auch ein solches, das durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden kann. Stellt die Behörde die Nichtexistenz eines Dokumentes fest und bezweifelt der Antragsteller diese Auskunft, so kann sich der Beauftragte nicht darauf beschränken, diese Erklärung zur Kenntnis zu nehmen. Er muss Abklärungen vornehmen, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit der Vorbringen des Antragstellers und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können⁵. Die Behörde hat in ihrem Antwortschreiben an die Antragsteller und anlässlich der Schlichtungsverhandlung vom 21. April 2017 ausführlich dargelegt, aus welchen Gründen die verlangten Daten weder existieren noch in Anwendung von Art. 5 Abs. 2 BGÖ erstellt werden können. Die Antragsteller ihrerseits verlangen hauptsächlich die Erhebung von Daten, womit sie selber zumindest implizit davon ausgehen, dass die verlangten Informationen noch nicht mindestens in Teilen existieren. Nach Ansicht des Beauftragten wurde das Nichtbestehen dieser Daten glaubhaft dargelegt.

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

16. Das Bundesamt für Sozialversicherungen übermittelt den Antragstellern die zugesagte Liste "Anzahl Spitalaufenthalte (Fälle) in einer Psychiatrie oder einer psychiatrischen Abteilung mit fürsorgerischem Freiheitsentzug bzw. fürsorgerischer Unterbringung, 2006-2014" unter Einschwärtung der Rubriken „Anzahl Fälle“ und „Anzahl Patienten“ (Begehren 7, 1. Teil).
17. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hält an seinem Bescheid fest, die Daten betreffend die Anzahl und Namen aller übrigen Einrichtungen, in welchen „fürsorgerische Unterbringungen vollzogen werden“ nicht zugänglich zu machen (Begehren 7, 3. Teil). Es stellt den Antragstellern die Namen und Adressen der kantonalen Stellen gemäss Ziffer 14 zu.
18. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hält an seinem Bescheid fest, mangels weiterer vorhandener Dokumente keinen Zugang zu den übrigen beantragten Dokumenten gewähren zu können.
19. Die Antragsteller können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Sozialversicherungen den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
20. Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).

⁵ BBl 2003 1992 ; Urteil des BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2015 Erw. 5.4.



21. 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).
22. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragsteller anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
23. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
3003 Bern
24. Eine Kopie dieser Empfehlung geht an:
 - Eidgenössisches Büro für Gleichstellung
von Menschen mit Behinderungen EBGB
Inselgasse 1
3003 Bern
 - Bundesamt für Statistik BFS
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Adrian Lobsiger