

BEAUFTRAGTE FÜR ÖFFENTLICHKEIT UND DATENSCHUTZ

Katrin Gisler, MLaw
Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz
Bahnhofplatz 13, 5201 Brugg
Telefon 062 835 45 60
Katrin.Gisler@ag.ch
www.ag.ch/idag

Kantonsspital Baden AG
Herr lic. iur. Adrian Schmitter, CEO
Im Ergel 1
5404 Baden

14. Mai 2024 / ÖDB.24.86

Vermittlungsgesuch; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Schmitter

Bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Datenschutz ging Ende Februar 2024 ein Gesuch von Herrn Matthias Niederberger um Vermittlung ein. Wir können dazu wie folgt Stellung nehmen.

I Ausgangslage

Gemäss Schreiben von Herrn Niederberger von Ende Februar ersuchte er am 8. Dezember 2023 die Kantonsspitäler Aarau (KSA) und Baden (KSB) um Auskunft über die Kaderarzlöhne und deren Entwicklung. Während das KSA seine Löhne proaktiv in kategorisierter Form im Jahresbericht veröffentlicht, verweigerte das KSB sämtliche Auskünfte. In einem weiteren Auskunftsbeglehen von Herrn Niederberger vom 31. Januar 2024 wies er das KSB auf das Öffentlichkeitsprinzip hin und bat erneut um Auskunft. Bereits am 1. Februar 2024 teilte das KSB Herrn Niederberger erneut eine ablehnende Antwort mit.

Mit E-Mail vom 19. Februar 2024 kontaktierte Herr Niederberger die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz mit der Bitte um Vermittlung. Nach seiner Kontaktaufnahme haben wir das KSB zur Stellungnahme eingeladen. Mit Schreiben vom 21. März 2024 erhielten wir die Einschätzung des KSB.

II Anstellungsverhältnis der (Kader)ärzte

Was sodann das Anstellungsverhältnis anbelangt, so sieht das Spitalgesetz (SpitG, SAR 331.200) in § 12 vor, dass sämtliche Rechtsbeziehungen zwischen den Spitalaktiengesellschaften und privaten Dritten privatrechtlicher Natur sind. Beim Übergang der Spitäler von unselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts in gemeinnützige Aktiengesellschaften wurden die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse durch privatrechtliche ersetzt (vgl. Ausführungen in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 30. Januar 2002, Ges.-Nr. 02.26, S. 19).

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Empfehlung der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn vom 28. September 2018 nicht analog beigezogen werden kann, da im Kanton Solothurn die Anstellungsverhältnisse explizit öffentlich-rechtlicher Natur sind (vgl. Art. 19 Abs. 1 SpiG SO, BGS 817.11).

III Kantonsspital Baden als öffentlichen Organ

Nach § 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG, SAR 150.700) gelten natürliche oder juristische Personen sowie Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen, als öffentliche Organe.

Das KSB ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, die im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung einen Leistungsauftrag des Kantons Aargau erfüllt. Somit fallen sämtliche Leistungen im Rahmen dieses Leistungsauftrags unter das öffentliche Recht, während die zusätzlichen Leistungen grundsätzlich privatrechtlich beurteilt werden.

Das KSB erfüllt sowohl obligatorische Leistungen, die vom kantonalen Leistungsauftrag erfasst sind, als auch privatrechtliche Zusatzleistungen. Sofern es sich nicht um eine Abteilung handelt, die *ausschliesslich* Leistungen im Rahmen der Zusatzversicherung erbringt, kann davon ausgegangen werden, dass öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Da sich beide Leistungsbereiche mehrheitlich vermischen, ist eine klare Trennung zwischen den obligatorischen Leistungen gemäss Leistungsauftrag und den zusätzlichen Leistungen kaum möglich. Somit wird das KSB grösstenteils als öffentliches Organ nach § 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 IDAG beurteilt, womit die Vorschriften des IDAG Anwendung finden.

IV Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips

1. § 5 IDAG – Zugang zu amtlichen Dokumenten

Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nach § 5 IDAG kommt jeder Person zu. Eine Einschränkung oder Verweigerung ist denkbar, sofern spezielle gesetzliche Bestimmungen oder überwiegende private oder öffentliche Interessen einem Zugang entgegenstehen.

2. § 3 Abs. 1 lit. a IDAG – Begriffsdefinition

Hinsichtlich einer Herausgabe der Löhne von Kaderärzten muss zuerst geprüft werden, ob eine solche Information ein amtliches Dokument darstellt.

Damit ein Dokument als «amtliches Dokument» im Sinne von § 5 IDAG beurteilt werden kann, müssen die nachfolgenden Voraussetzungen aus § 3 Abs. 1 lit. a IDAG kumulativ erfüllt sein:

- Das öffentliche Organ hat die Verfügungsmacht über das Dokument (Ziff. 1),
- das Dokument bezieht sich auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Ziff. 2) und
- die Information befindet sich auf einem beliebigen Informationsträger (Ziff. 3).

Ziff. 1: Verfügungsmacht

Das Kantonsspital Baden verfügt als Arbeitgeber über die ersuchten Lohndaten. Die Verfügungsmacht der entsprechenden Dokumente liegt folglich beim öffentlichen Organ bzw. dem KSB.

Ziff. 2: Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Wie unter Ziff. III ausgeführt, erfüllt das KSB im Rahmen seines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben. Es stellt sich nun die Frage, ob das Anstellungsverhältnis unter die Erfüllung öffentlicher Aufgaben subsumiert werden kann und welches Datenschutzrecht somit auf die Personendaten der Mitarbeitenden Anwendung finden soll. Eine zentrale Rolle spielt dabei das für das jeweilige Spital einschlägige Recht – vorliegend also das IDAG hinsichtlich der Aufgaben im Rahmen des Leistungsauftrages.

Primär ist insbesondere die Frage von Bedeutung, ob und inwieweit die Anstellung der Mitarbeitenden privater Spitäler mit einem Leistungsauftrag selbst eine öffentliche Aufgabe im Sinne des jeweils einschlägigen Datenschutzgesetzes darstellt. Entscheidend ist hierbei, wie eng der Bezug einer bestimmten Tätigkeit zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe ausfallen muss: Gelten lediglich die *direkt* als öffentliche Aufgaben anzusehenden Leistungen als übertragene öffentliche Aufgabe oder reicht auch ein *mittelbarer* Zusammenhang aus?

§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 IDAG sieht vor, dass Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, als öffentliche Organe anzusehen sind. Somit beschränkt zumindest die grammatikalische Auslegung des aargauischen Gesetzes die Beurteilung eines Privaten als öffentliches Organ nicht ausschliesslich auf die übertragenen öffentlichen Aufgaben.¹ In diesem Zusammenhang ist unbestritten, dass die übertragenen Leistungen nur erfüllt werden können, wenn das dafür erforderliche Personal zur Verfügung steht.

Dagegensprechen könnte der Ansatz, dass sich der Kern der übertragenen öffentlichen Aufgaben auf Tätigkeiten bezieht und nicht auf die Anstellung medizinischer Fachpersonen. Ebenso könnte argumentiert werden, dass die Anstellung als solche ausserhalb der in Frage stehenden öffentlichen Aufgabe geschieht.

Da jedoch ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Erfüllung des Leistungsauftrags und der Anstellung der medizinischen Mitarbeitenden besteht und da im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Kanton Aargau unter anderem in die ärztliche Weiterbildung (§ 3 Abs. 1 lit. a i.V.m. § 4 Abs. 3 lit. a GWLV; SAR 331.217) sowie die Forschung (§ 3 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 4 Abs. 4 lit. a GWLV) investiert, wird vorliegend dahingehend argumentiert, dass die Besoldung der Ärzte, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, unter den Anwendungsbereich des IDAG fallen.

Ziff. 3: Beliebiger Informationsträger

Lohndaten befinden sich üblicherweise in einem elektronischen Lohnsystem, sind somit physisch verfügbar und auf einem Informationsträger vorhanden.

Zwischenfazit

Zusammenstellungen der Lohndaten der Kaderärzte stellen somit amtliche Dokumente dar.

V § 6 IDAG – Amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter

Personendaten Dritter

Sind in einem amtlichen Dokument Personendaten Dritter enthalten, sind diese gestützt auf § 6 Abs. 1 IDAG grundsätzlich auszusondern oder zu anonymisieren.

Herr Niederberger strebt in seiner Anfrage nicht primär eine personenbezogene Auswertung an, was gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip sowieso nicht möglich wäre. Die Bekanntgabe der fünf oder zehn höchsten Jahressaläre in den Jahren 2018 und 2022 sowie die allgemeinen Fragen zum Lohnsystem und zur Lohnentwicklung umfassen keine Personendaten und lassen auch keine Rückschlüsse auf einzelne Personen zu.

¹ Im Unterschied dazu das Datenschutzgesetz des Kantons Bern, das in Art. 2 Abs. 6 lit. b KDSG vorsieht, dass Private, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen werden, als Behörden angesehen werden können.

Anders sieht es bei der Bekanntgabe der Kaderärzte aus, die 2022 mehr als CHF 500'000.- pro Jahr bei einem Vollpensum verdienen. Ebenso wäre eine Bestimmbarkeit möglich, wenn die höchsten Löhne bestimmter Bereiche bzw. medizinischer Fachgebiete zugeordnet werden würden.

Zwischenfazit

Die Herausgabe der höchsten Jahreslöhne in den Jahren 2018 und 2022 ist ohne Personenbezug möglich. Namen von Ärzten mit einem bestimmten Lohn sowie die Zuteilung gewisser Löhne zu bestimmten Bereichen oder Abteilungen stellen dahingegen Informationen dar, aufgrund derer ein Personenbezug zumindest möglich ist.

VI § 5 Abs. 3 IDAG – Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann insbesondere eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen einer solchen Bekanntgabe entgegenstehen.

Überwiegende öffentliche Interessen

Als überwiegende öffentliche Interessen i.S.v. § 5 Abs. 3 lit. b IDAG kommen insbesondere Informationen in Frage, die

- den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigen,
- die Wirkung von Massnahmen gefährden,
- die Beziehung unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder Ausland beeinträchtigen oder
- die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Sicherheit gefährden können.

Die Herausgabe von (kategorisierten) Informationen über Arztlöhne kann nicht gestützt auf überwiegende öffentliche Interessen verweigert werden.

Überwiegende private Interessen

Als überwiegende private Interessen i.S.v. § 5 Abs. 3 lit. b IDAG kommen insbesondere Informationen in Frage, die

- die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen,
- Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse offenbaren oder
- Urheberrechte verletzen können.

Während durch die Offenlegung der Löhne weder Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart, noch Urheberrechte verletzt werden würden, ist die Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter zu prüfen.

Finanzdaten gelten grundsätzlich nicht als besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzrechts. Auch wenn in § 3 Abs. 1 lit. k IDAG bewusst auf eine abschliessende Auflistung besonders schützenswerter Personendaten verzichtet wurde, müssen aus Gründen der Rechtssicherheit auf die allgemein geltenden Kriterien – die Finanzdaten nicht als besonders sensibel beurteilen – zur Auslegung beigezogen werden.

Die Festlegung der Schwelle des überwiegenden privaten Interesses orientiert sich am Kontext der Datenbearbeitung. Werden persönliche Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bearbeitet, sind die Voraussetzungen für eine Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter höher anzusetzen, als wenn jemand zweifelsfrei als Privatperson agiert. Insbesondere im Zusammenhang mit staatlichen Finanzierungen, kann kaum auf ein rein privates Interesse abgestützt werden.

Hinzu kommt, dass die Informationen über die Löhne gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip per se ohne Personenbezug herausgegeben werden müssten und die Informationen folglich keine Personendaten darstellen (vgl. nachfolgende Ausführungen zu § 6 IDAG). Eine Beeinträchtigung der Privatsphäre ist bereits aus diesem Grund nicht möglich.

Zwischenfazit

Es liegen weder überwiegende öffentliche noch private Interessen vor, die zu einer Einschränkung, einem Aufschub oder einer Verweigerung der Herausgabe der Arztlöhne führen könnten.

VII Fazit

Gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip nach § 5 IDAG besteht ein Anspruch auf Herausgabe der folgenden Informationen:

- kategorisierte Auflistung der Jahre 2018 und 2022 der Gesamtvergütung von Kader- und leitenden Ärzten, die mehr als CHF 200'000.- pro Jahr verdienen
- fünf/zehn höchste Gesamtvergütungen von Kaderärzten aus den Jahren 2018 und 2022
- Informationen zum Lohnsystem bei Kaderärzten
- Entwicklung der vergangenen Jahre der Top-Löhne am KSB

Kein Anspruch auf Herausgabe aufgrund der Möglichkeit eines Personenbezugs sind die folgenden Informationen:

- Kaderärzte, die im Jahr 2022 mehr als CHF 500'000.- pro Jahr bei einem Vollpensum verdienen
- Bereiche/medizinische Fachgebiete, in denen 2022 die höchsten Löhne ausbezahlt wurden

VIII Exkurs - Haltung der Regierung

Die Beantwortung der Interpellation Gallati vom 22. August 2022 (Ges-Nr. 18.44) zeigte zudem, dass aus Sicht der Regierung keine Anhaltspunkte vorliegen, die einer Offenlegung der Löhne der Kaderärzte sowie des Lohnsystems entgegenstehen.

Das KSB muss sich daher bewusst sein, dass die gewünschten Informationen auf anderem Weg, insbesondere im Rahmen eines Zugangsgesuchs beim zuständigen Departement, in Erfahrung gebracht werden können.

Ich hoffe, Ihnen mit dieser Stellungnahme ausreichend aufgezeigt zu haben, dass die Herausgabe der (kategorisierten) Lohnangaben der Kaderärzte sowie Ausführungen zum Lohnsystem vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst sind und die Herausgabe seitens der Beauftragten gewünscht wird.

Freundliche Grüsse



Katrin Gisler
Beauftragte

- Kopie z.Hd. Matthias Niederberger