

JAAC 62.41

Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 12. September 1996; die von der Beschwerdegegnerin gegen dieses Urteil ergriffene Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 26. November 1997 abgewiesen, BGE 123 II 534

Art. 8 al. 5, art. 25 al. 5 LPD. Art. 1 OLPD. Art. 122/123 OLAA. Droit d'accès d'une personne au dossier qu'un assureur en matière d'accidents a constitué à son sujet.

Délimitation du champ d'application de la LPD de celui de la protection juridique applicable dans le domaine du droit de l'assurance-accidents: lorsque sont en jeu exclusivement des questions de protection des données, la LPD et la voie de droit qu'elle prévoit priment, depuis son entrée en vigueur, les réglementations spécifiques des divers domaines considérés; en conséquence, il appartient à la Commission fédérale de la protection des données (CFPD) de trancher les recours (consid. 1c).

Le principe institué par l'art. 8 al. 5 LPD et l'art. 1 al. 2 OLPD selon lequel les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie, prime le régime prévu par l'art. 123 OLAA en matière de données propres à la personne qui a le droit d'être renseignée (consid. 3b).

Art. 8 Abs. 5, Art. 25 Abs. 5 DSG. Art. 1 VDSG. Art. 122/123 UVV. Auskunftsrecht einer Person über die Akten, die ein Unfallversicherer über sie angelegt hat.

Abgrenzung des Anwendungsbereichs des DSG von dem im Bereich des Unfallversicherungsrechts geltenden Rechtsschutz. Geht es ausschliesslich um datenschutzrechtliche Fragen,

gehen das DSG und dessen Rechtsweg seit seinem Inkrafttreten bereichsspezifischen Regelungen für das betreffende Sachgebiet vor, was zur Zuständigkeit der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) als Beschwerdeinstanz führt (E. 1c).

Der in Art. 8 Abs. 5 DSG und Art. 1 Abs. 2 VDSG aufgestellte Grundsatz, wonach die Auskunft in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder von Fotokopien, zu erteilen ist, geht der Regelung gemäss Art. 123 UVV in bezug auf die eigenen Daten der auskunftsberechtigten Person vor (E. 3b).

Art. 8 cpv. 5, art. 25 cpv. 5 LPD. Art. 1 OLPD. Art. 122/123 OAINF. Diritto di una persona di accedere all'incarto che un assicuratore contro gli infortuni ha costituito su di lei.

Delimitazione del campo d'applicazione della LPD da quello della protezione giuridica prevista dal diritto dell'assicurazione infortuni: se si tratta esclusivamente di questioni di protezione dei dati, la LPD e il pertinente rimedio giuridico sono poeriori, dal momento dell'entrata in vigore, alle regolamentazioni specifiche dei diversi ambiti considerati; la Commissione federale della protezione dei dati (CFPD) è quindi competente per i ricorsi (consid. 1c).

Il principio sancito dall'art. 8 cpv. 5 LPD e dall'art. 1 cpv. 2 OLPD secondo cui le informazioni sono, di regola, fornite per scritto, sotto forma di stampato o di fotocopia, è poiore al regime previsto dall'art. 123 OAINF in materia di dati concernenti la persona che ha il diritto di essere informata (consid. 3b).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. K. (Beschwerdeführerin) erlitt am 13. Februar 1989 einen Unfall mit Fraktur eines Rückenwirbels. Sie ist bei der Versicherungs-Gesellschaft X obligatorisch gegen Unfall versichert. Die Parteien konnten sich bisher nicht über die Modalitäten des Akteneinsichtsrechts der Beschwerdeführerin einigen.

Am 29. September 1995 stellte Frau K. bei der X schriftlich das sinngemässe Begehren, es seien ihr Kopien der im Zusammenhang mit dem Unfall vom 13. Februar 1989 angelegten Akten zuzustellen. Mit Schreiben vom 2. Oktober 1995 hielt die X mit Hinweis auf unfallversicherungsrechtliche Grundlagen fest, es könnten keine Kopien der Akten zugestellt werden. Hingegen könne die Gesuchstellerin am Hauptsitz in Y oder auf dem Schadenzentrum in Z Einsicht in die Akten nehmen. Eine andere Möglichkeit bestehe darin, dass ein Rechtsvertreter genannt werde, dem die entsprechenden Kopien der Akten zugesandt werden könnten.

Frau K. bestätigte am 5. Oktober 1995 ihr Gesuch, worauf die X am 13. Oktober 1995 eine Verfügung erliess, wonach Frau K. die Akten entweder am Hauptsitz oder im Schadenzentrum einsehen könne. Ausserdem wurde auf

die Möglichkeiten hingewiesen, einen Arzt oder einen bevollmächtigten Rechtsvertreter zu nennen, dem Aktenkopien zugestellt würden. Die Verfügung enthielt eine Rechtsmittelbelehrung, wonach innert 30 Tagen schriftlich oder durch persönliche Vorsprache mündlich Einsprache erhoben werden könne.

B. Frau K. reichte am 3. November 1995 bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) gegen die Verfügung vom 13. Oktober 1995 Beschwerde ein. In Anbetracht der klaren Parteistandpunkte «verzichte» sie auf die von der Versicherung «vorgeschlagene» Einsprache und erhebe direkt Beschwerde bei der EDSK. Die Beschwerdeführerin stellte folgende Rechtsbegehren (Ziff. 2.1 der Beschwerde):

- «Einsicht in alle meine Akten, vorläufig vom 1. Januar 1995 bis zum Versanddatum (inkl. Meldung, an wen sie bisher verschickt wurden)»;
- «Einsicht schriftlich in Form von Kopien (inkl. eine schriftliche Vollständigkeits- und Richtigkeitserklärung)»;
- direkte Zustellung ohne Einschaltung eines Arztes oder Rechtsvertreters.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, Art. 9 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) verlange für die Einschränkung des Auskunfts- bzw. Einsichtsrechts ausdrücklich, dass diese in einem formellen Gesetz vorgesehen sei. Dies sei jedoch nicht der Fall, da Art. 98 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) bloss das Prinzip des Einsichtsrechts statuiere und keine Einschränkungen vorsehe. Zudem stehe Art. 123 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (UVV, SR 832.202), wonach die Akteneinsicht am Sitz des Versicherers oder bei der regionalen Vertretung erfolge, bloss auf Verordnungsstufe. Zusätzlich stehe Art. 123 UVV im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 5 DSG. Sie weigere sich, für die Akteneinsicht einen Anwalt oder Arzt beizuziehen, und sie wehre sich gegen eine solche Bevormundung. Ein Rechtsvertreter würde ihr nur unnötige Umtriebe und Kosten verursachen. Art. 8 Abs. 3 DSG erwähne nur die Möglichkeit des Bezugs eines Arztes unter gewissen Umständen, insbesondere zur Vermeidung eines sogenannten Aufklärungsschadens. Da sie selbst im Gesundheitswesen tätig sei und eng mit Ärzten zusammenarbeite, verstehe sie die medizinische Sprache oder könne bei Unklarheiten nachfragen.

C. Die Beschwerdegegnerin beantragte in ihrer Beschwerdeantwort vom 9. Februar 1996, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, beides unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

Zur Begründung des Nichteintretensantrags wurde folgendes ausgeführt: Gegen die angefochtene Verfügung könne gemäss Rechtsmittelbelehrung und Art. 105 UVG Einsprache erhoben werden. Die Beschwerdeführerin habe ausdrücklich auf die Einsprache verzichtet und direkt eine Beschwerde gestützt auf Art. 25 Abs. 5 DSG bei der EDSK eingereicht. Dieser Artikel statuiere zwar ein Beschwerderecht, jedoch nicht ein Wahlrecht. Gemäss Art. 25 Abs. 4 DSG richte sich das Verfahren nach den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Art. 46 Bst. b VwVG halte fest, dass die Beschwerde gegen Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind, unzulässig seien.

Zudem stelle das UVG als *lex specialis* als Rechtsmittel die Einsprache zur Verfügung, was die gleichzeitige Ergreifung einer Beschwerde im Sinne des DSG ausschliesse. Die Unzulässigkeit der Beschwerde ergebe sich zudem aus dem Umstand, dass das UVG als *lex specialis* eine eigene Rechtsmittelordnung kenne, die diejenige des DSG derogiere.

In materieller Hinsicht führte die Beschwerdegegnerin aus, dass der Grundsatz des Akteneinsichtsrechts nicht bestritten sei. Zu den Modalitäten des Akteneinsichtsrechts halte Art. 123 Abs. 1 UVV fest, dass die Akten am Sitz des Versicherers oder bei der regionalen Vertretung, die den Fall behandelt, eingesehen werden können. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin regle Art. 122 und 123 UVV nur die Modalitäten der Ausübung des Akteneinsichtsrechts, enthalte aber keine Einschränkungen des Rechts als solches. Von einem Recht auf Zustellung von Kopien der Akten sei nirgends die Rede.

Mit Inkrafttreten des DSG seien Art. 122 und 123 UVV nicht geändert worden. Die Frage des Umfangs des Akteneinsichtsrechts nach UVG weiche nicht nennenswert von der Regelung im DSG ab. Als *lex specialis* sei deshalb die unfallversicherungsrechtliche Regelung anzuwenden. Die Beschwerdeführerin verkenne die Bedeutung von Art. 9 Abs. 1 DSG. Mit dieser Bestimmung solle das Verhältnis zwischen Auskunftsrecht und Geheimhaltungsinteresse geregelt werden. Darum gehe es im vorliegenden Fall jedoch nicht. Das grundsätzliche Recht der umfassenden Akteneinsicht sei unbestritten. Es gehe nur um die Modalitäten der Durchführung des unbestrittenen Rechts, für die keine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erforderlich sei. Art. 8 Abs. 5 DSG erteile denn auch dem Bundesrat die Kompetenz, Ausnahmen vom Grundsatz der schriftlichen Auskunft auf Verordnungsstufe zu regeln. Im übrigen verletze die Verweigerung von Aktenkopien die Persönlichkeitsrechte der Beschwerdeführerin nicht. Das persönliche Einsichtsrecht am Sitz der Versicherung könne bei Bedarf wiederholt werden. Im Vergleich zum administrativen Mehraufwand, der bei einer Verpflichtung zur Anfertigung von Kopien in jedem einzelnen Fall entstehen würde, seien die Umtriebe des Einzelnen vernachlässigbar.

Die Bereitschaft der Beschwerdegegnerin, die Akten einem Arzt oder einem Rechtsvertreter zuzustellen, gehe über das hinaus, wozu sie gemäss Art. 122 und 123 UVV verpflichtet wäre. Es könne schon deshalb nicht von einer unzulässigen Einschränkung gesprochen werden.

Aus den Erwägungen:

1.a. Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. Oktober 1995. Im Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Umgekehrt fehlt es an einem Anfechtungsgegenstand und somit an einer Sachurteilsvoraussetzung, wenn und insoweit keine Verfügung ergangen ist ([BGE 118 V 313 f.](#), mit Hinweisen).

Die Beschwerdegegnerin hat in der angefochtenen Verfügung vom 13. Oktober 1995 die Modalitäten für die Einsicht in die Akten betreffend den Unfall vom 13. Februar 1989 durch die Beschwerdeführerin festgelegt. Nicht verfügt hat sie hinsichtlich einer allfälligen Vollständigkeits- und Richtigkeitserklärung sowie einer allfälligen Erklärung betreffend den Personenkreis, dem die Akten bisher zur Einsicht zur Verfügung stand. Da es zu diesen beiden Punkten an einem Anfechtungsobjekt fehlt, ist auf die diesbezüglichen Rechtsbegehren nicht einzutreten.

b. Der Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstands - den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet. Nach dieser Begriffsumschreibung sind Anfechtungsgegenstand und Streitgegenstand identisch, wenn die Verwaltungsverfügung insgesamt angefochten wird. Bezieht sich demgegenüber die Beschwerde nur auf einen Teil des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses, gehören die nicht beanstandeten Teilaspekte des verfügungsweise festgelegten Rechtsverhältnisses zwar wohl zum Anfechtungs-, aber nicht zum Streitgegenstand (*Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 ff.; [BGE 118 V 313 f.](#), mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall verlangte die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde vom 3. November 1995 «Einsicht in alle meine Akten, vorläufig vom 1. Januar 1995 bis zum Versanddatum», und zwar mittels Zustellung von Fotokopien an sie persönlich bzw. ihre Wohnadresse (ohne Einschaltung eines Arztes oder Rechtsvertreters). Dieses Begehren bestimmt den Streitgegenstand.

c. Die Beschwerdegegnerin ist als Kranken- und Unfallversicherer im obligatorischen Bereich Bundesorgan im Sinne von Art. 25 Abs. 5 und Art. 33 Abs. 1 Bst. b DSG. Gegenstand des Verfahrens ist eine datenschutzrechtliche Frage. Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c ist das DSG - im Sinne einer Ausnahme von der Ausnahme - auf erstinstanzliche Verwaltungsverfahren anwendbar.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet die sachliche Zuständigkeit der EDSK, indem sie auf die Rechtspflegebestimmungen im UVG, Art. 105 ff., verweist. Diese Bestimmungen gehen nach ihrer Meinung den entsprechenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen als *lex specialis* vor. Die datenschutzrechtliche Natur des Streitgegenstandes ist unbestritten.

Da die Streitsache zudem durch bereichsspezifische Datenschutzvorschriften (Art. 98 UVG, Art. 122 und 123 UVV) geregelt ist, stellt sich in der Tat die Frage der Konkurrenz von Zuständigkeitsnormen. In der bundesrätlichen Botschaft zum DSG vom 23. März 1988 (BBl 1988 II 413 ff.) wird der EDSK die Funktion zugeordnet, «für die Einhaltung des Gesetzes besorgt zu sein». In Art. 25 Abs. 5 DSG wird denn auch ein besonderer Rechtsweg vorgegeben, der über die EDSK mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht führt. Die Verzweigung des Rechtsweges wurde damit bewusst in Kauf genommen, um eine einheitliche Rechtsprechung in Datenschutzfragen zu gewährleisten (a. a. O., S. 483). Die für das betreffende Verwaltungsverfahren massgebenden gesetzlichen Grundlagen sind nach dem Willen des Gesetzgebers in Fällen, die ausschliesslich datenschutzrechtliche Fragen betreffen, nicht ausschlaggebend für die Frage der sachlichen Zuständigkeit. Geht es einzig um datenschutzrechtliche Fragen, ist mithin die EDSK zuständig

und nicht die für Streitigkeiten im betreffenden Sachgebiet zuständige Verwaltungsjustizbehörde. Anders verhielte es sich nur dann, wenn die datenschutzrechtliche Frage entweder ein Nebenbegehren darstellt oder sich nur als Vorfrage in einem andern bereichsspezifischen Zusammenhang stellen würde (vgl. *Renata Jungo*, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, hiernach: Kommentar DSG, Basel / Frankfurt am Main 1995, N. 13 f. zu Art. 33).

Im vorliegenden Fall geht es um ein offenbar noch nicht abgeschlossenes Verwaltungsverfahren, in welchem letztlich die unfallversicherungsrechtlichen Ansprüche der Beschwerdeführerin festzulegen sein werden. Mit ihrem Akteneinsichtsgesuch verfolgt die Beschwerdeführerin aber gerade nicht das Ziel, sich über ihre Ansprüche gegenüber der Unfallversichererin Klarheit zu verschaffen und in einem sozialversicherungsrechtlichen Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren ihre Interessen zu verfolgen. Dass ein solches Verfahren unmittelbar bevorstehen würde, wird von keiner Seite behauptet; die Beschwerdeführerin erklärt ausdrücklich, sie sei mit der Schadenerledigung bisher zufrieden. Vielmehr geht es der Beschwerdeführerin darum, ihr Einsichtsrecht in ihre Person betreffende Akten bei der Beschwerdegegnerin auf eine bestimmte Art und Weise (Erhalt von ihr persönlich zugestellten Fotokopien) auszuüben. Dies ist eine rein datenschutzrechtliche Frage, die weder ein Nebenbegehren im Zusammenhang mit unfallversicherungsrechtlichen Ansprüchen darstellt noch als Vorfrage in einem Verwaltungsjustizverfahren über derartige Ansprüche erscheint. Für die Beurteilung des im Streit liegenden Anspruchs ist deshalb die EDSK sachlich zuständig. Anders wäre es nur, wenn das Einsichtsbegehren im Rahmen eines streitigen Verfahrens betreffend Festsetzung der Leistungen des Unfallversicherers erhoben würde; diesfalls ginge die Spezialregelung des UVG dem Datenschutzrecht - wie übrigens auch der Regelung des VwVG - vor.

Weiter könnte sich fragen, ob die Beschwerdeführerin vorerst hätte Einsprache erheben müssen und erst gegen den Einspracheentscheid mit Beschwerde an die EDSK hätte gelangen dürfen. Nachdem die Parteistandpunkte bezogen sind, erachtet es die EDSK indessen als sinnlos, die Beschwerde in Anwendung von Art. 20 Abs. 3 der V vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VOVRS, SR 173.31) in Verbindung mit Art. 8 VwVG als Einsprache im Sinn von Art. 105 Abs. 1 UVG wieder an die Beschwerdegegnerin zurückzuleiten. Vor allem bestimmt Art. 25 Abs. 5 DSG, dass Verfügungen über Ansprüche nach DSG unmittelbar (ohne vorgängiges Einspracheverfahren) bei der EDSK angefochten werden können (vgl. speziell *Alexander Dubach*, Kommentar DSG, Art. 8 N. 53).

d. Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt. (...) Streitig und materiell zu prüfen ist damit die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht die Zustellung von Fotokopien der seit dem 1. Januar 1995 angelegten Akten zum Unfall vom 13. Februar 1989 verweigert hat.

2. Art. 8 DSG regelt das Auskunftsrecht gegenüber den Inhabern einer Datensammlung. Gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. a DSG muss der Inhaber der Datensammlung jeder Person alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten mitteilen. Die Auskunft ist in der Regel schriftlich, in

Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen (Art. 8 Abs. 5 Satz 1 DSG). Der Bundesrat regelt die Ausnahmen (Art. 8 Abs. 5 Satz 2 DSG). In der Verordnung zum Datenschutzgesetz vom 14. Juni 1993 (VDSG, SR 235.11) hat der Bundesrat gestützt auf diese Delegationsnorm nähere Vorschriften erlassen - unter anderem auch durch die Änderung verschiedener bestehender Verordnungsbestimmungen (vgl. die Schlussbestimmungen in der VDSG).

Art. 1 Abs. 1 VDSG legt fest, dass Gesuche um Erteilung von Auskunft im Sinn von Art. 8 DSG in der Regel in schriftlicher Form zu stellen seien. Ein solches Gesuch hat die Beschwerdeführerin am 29. September 1995 gestellt.

Art. 1 Abs. 2 VDSG wiederholt die Regel von Art. 8 Abs. 5 Satz 1 DSG. In Abs. 3 wird sodann festgelegt, dass die betroffene Person ihre Daten auch an Ort und Stelle einsehen könne - dies «im Einvernehmen mit dem Inhaber der Datensammlung oder auf dessen Vorschlag hin».

Art. 2 VDSG handelt von den Ausnahmen vom Grundsatz der Kostenlosigkeit: Eine angemessene Beteiligung an den Kosten kann ausnahmsweise namentlich dann verlangt werden, wenn der antragstellenden Person in den zwölf Monaten vor dem Gesuch die gewünschten Auskünfte bereits erteilt wurden oder die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Aufwand verbunden ist, wobei die Höhe der Beteiligung auf Fr. 300.- begrenzt ist. Weitere allgemeine Verordnungsbestimmungen zum Auskunftsrecht, die im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind, existieren nicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das seit dem 1. Juli 1993 in Kraft stehende Datenschutzrecht des Bundes vorschreibt, Inhaber von Datensammlungen hätten Auskünfte zu vorhandenen Personendaten in der Regel schriftlich durch Zustellung von Fotokopien zu erteilen. Mit andern Worten: Die antragstellende Person muss sich nicht damit zufriedengeben, dass ihr an Ort und Stelle Einsicht in die Daten gewährt wird; ihr sind Fotokopien der betreffenden Daten zuzustellen. Ausnahmen von dieser Regel sind auf Verordnungsstufe möglich.

Die «Kann»-Formulierung in Art. 1 Abs. 3 VDSG bedeutet keine Aufhebung des Anspruchs auf Fotokopien; sie will vielmehr einzig sicherstellen, dass auch eine Einsichtnahme an Ort und Stelle - im Einverständnis beider Seiten - den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt, dies im Sinn einer Erleichterung für den Inhaber einer Datensammlung, nicht als Einschränkung der Rechte der eine Auskunft verlangenden Person. Im übrigen besteht auch bei dieser Art der Einsichtnahme ein Anspruch auf Fotokopien (Dubach, a. a. O., N. 26 zu Art. 8; ebenda, S. 541 betreffend Art. 1 Abs. 3 VDSG).

3. Im vorliegenden Fall stellt sich im weitern die Frage, in welchem Verhältnis diese allgemeinen datenschutzrechtlichen Normen zu den besonderen Regeln des Unfallversicherungsrechts über die Akteneinsicht stehen.

a. Das seit 1. Januar 1984 geltende Bundesgesetz über die Unfallversicherung und die gestützt hierauf erlassene Verordnung enthalten eigene Regeln zum Akteneinsichtsrecht. Art. 98 UVG statuiert den Grundsatz des Rechts auf Akteneinsicht der Beteiligten. Der Bundesrat bezeichnet den Kreis der Beteiligten. In Art. 122 UVV wird der Kreis der Beteiligten definiert, und in Art. 123 UVV wird das Verfahren bei der Akteneinsicht geregelt: Die

Akten können in der Regel am Sitz des Versicherers oder bei der regionalen Vertretung, die den Fall behandelt, eingesehen werden. Die Akteneinsicht ist kostenlos.

Art. 98 UVG regelt die Modalitäten der Akteneinsicht nicht. Auf Verordnungsstufe, in Art. 123 UVV, wird eine Regel aufgestellt, die von jener im nunmehr in Kraft stehenden allgemeinen Datenschutzrecht abweicht: Die Akteneinsicht soll «in der Regel» am Sitz des Versicherers oder bei der zuständigen regionalen Vertretung erfolgen, wobei es nach Äusserungen der Beschwerdegegnerin offenbar Praxis ist, dass die einsichtnehmenden Personen bloss die Originalakten zur Durchsicht vorgelegt bekommen, ihnen aber keine Fotokopien angefertigt und ausgehändigt werden.

b. Das DSG verpflichtet demgegenüber die Inhaber von Datensammlungen, schriftliche Auskünfte mittels Zustellung von Fotokopien an die antragstellende Person zu erteilen. Von diesem Grundsatz kann auf Verordnungsstufe abgewichen werden. Art. 123 UVV stellt die Regel auf, dass die Akteneinsicht an Ort und Stelle beim Versicherer gewährt werde. Diese seit 1. Januar 1984 geltende Verordnungsbestimmung wurde beim Erlass der VDSG im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des DSG nicht geändert. Es fragt sich, ob aus dieser Tatsache geschlossen werden kann, dass der Verordnungsgeber den Anspruch auf die Zustellung von Fotokopien der Akten von Unfallversicherern im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung ausschliessen wollte. Die Frage ist aus folgenden Gründen zu verneinen:

aa. Eine Ausnahme von der Regel von Art. 8 Abs. 5 DSG, wonach ein Ausdruck oder *Fotokopien* abzugeben sind, bedarf auf Verordnungsstufe einer ausdrücklichen Regelung. Eine solche ist in Art. 123 UVV nicht zu erblicken, indem dort - zu einem früheren Zeitpunkt - bloss eine *andere Regel* aufgestellt wurde, nämlich der Grundsatz der Einsichtnahme an Ort und Stelle. Aus der Tatsache, dass Art. 123 Abs. 1 UVV bei Erlass der neuen Datenschutz-Normen nicht geändert wurde, kann geschlossen werden, dass der Verordnungsgeber davon ausging, die Auskunfterteilung werde auch im Bereich der Unfallversicherung in Zukunft auf dem ordentlichen Weg, durch Aushändigung oder Zustellung eines Ausdrucks oder von Fotokopien, erfolgen. Anhaltspunkte dafür, dass der Verordnungsgeber beim Erlass der datenschutzrechtlichen Ausführungsvorschriften im Jahr 1993 für den Bereich der Unfallversicherung eine Ausnahme von der Regel «Auskunftserteilung mittels Fotokopie» aufstellen wollte, gibt es nicht. Eher ist darauf zu schliessen, dass die Diskrepanz der Regelungen übersehen wurde. Am Grundsatz, dass die neuere Regelung Vorrang vor der älteren Spezialnorm hat, ist deshalb festzuhalten.

bb. Das Auskunftsrecht gemäss Art. 8 DSG bleibt indessen *auf die eigenen Daten der auskunftsberechtigten Person beschränkt*. Für alle übrigen Begehren *Dritter* um Auskunft, denen nach Art. 122 UVV durch Bekanntgabe von Daten bzw. Gewährung von Akteneinsicht entsprochen werden kann (zu diesen Aktenweitergaben *Ulrich Meyer*, Datenschutz in der Sozialversicherung, in: Rechtsfragen des Informatikeinsatzes, herausgegeben von Rainer J. Schweizer, Zürich 1992, S. 61), behält die Regelung von Art. 123 UVV dagegen uneingeschränkt ihre Gültigkeit.

cc. Art. 123 Abs. 1 UVV lässt sich im übrigen ohne weiteres so auslegen, dass die Vorgaben des jüngeren, allgemeinen Datenschutzrechts des Bundes eingehalten sind: In die Akten des Unfallversicherers kann an Ort und Stelle Einsicht genommen werden, was als Norm durchaus Sinn macht, da im Bereich des Sozialversicherungsrechts oftmals komplexe Sachverhalte zur Diskussion stehen, die der Erläuterung durch Fachpersonen bedürfen. Stellt aber eine betroffene Person das Gesuch, es seien ihr Fotokopien auszuhändigen oder zuzustellen, so ist diesem Begehren - unter Vorbehalt von Art. 98 Satz 2 UVG und Art. 123 Abs. 2 UVV (vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 DSG) - zu entsprechen.

dd. Es mag durchaus zutreffen, dass mit Art. 123 UVV namentlich bezweckt wurde, den Verwaltungsaufwand für die Unfallversicherer zu begrenzen. Auch wenn Unfallversicherungsakten in vielen Fällen sehr umfangreich sein mögen und jeweils mehrere Dutzend oder sogar einige hundert Fotokopien angefertigt werden müssten, vermag indessen dieses Argument den Vorrang der älteren Regel nicht zu begründen. Der Gesetzgeber und der Ordnungsgeber haben Regelungen getroffen, die den *besonderen Verwaltungsaufwand* berücksichtigen, indem Ausnahmen von der Kostenfreiheit möglich sind (Art. 8 Abs. 5 Satz 1 DSG, Art. 2 Abs. 1 Bst. b VDSG). Was die Beschwerdegegnerin diesbezüglich vorbringt, müsste auch in vielen anderen Verwaltungszweigen gelten und widerspricht klar den inzwischen Gesetz gewordenen datenschutzrechtlichen Anforderungen. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich der Zeitaufwand für die Anfertigung einer grossen Anzahl Fotokopien dank der heutigen leistungsfähigen Kopiergeräte allgemein verringert hat. Wenn das Kopieren der Akten im vorliegenden Fall mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden ist, wie dies die Beschwerdegegnerin behauptet, kann sie von der Beschwerdeführerin einen angemessenen Kostenbeitrag, maximal Fr. 300.-, verlangen (vgl. das in diesem Fall einzuschlagende Vorgehen gemäss Art. 2 Abs. 2 Satz 2 VDSG).

ee. Das Zustellen der Originalakten oder von Kopien an einen von der betroffenen Person bevollmächtigten *Rechtsvertreter* kann entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin *nicht an die Stelle* der direkten Aushändigung von Fotokopien treten. Die Beschwerdeführerin weist zu Recht darauf hin, dass ihr dabei Kosten entstehen würden, indem sie den Anwalt oder die Anwältin entschädigen müsste - dies im vorliegenden Fall ausserhalb eines Einsprache- oder Beschwerdeverfahrens, in welchem der Beizug einer professionellen juristischen Vertretung angezeigt erscheinen mag. Der Zwang, für den Erhalt von Aktenkopien etwa eine Anwältin oder einen Anwalt beizuziehen, (...) widerspricht aber dem Verhältnismässigkeitsprinzip wie auch den generellen Prinzipien in der schweizerischen Rechtspflege, wonach zwar ein grundrechtlicher Anspruch auf anwaltliche Vertretung oder Verbeiständung unter bestimmten Voraussetzungen, jedoch kein Anwaltszwang für den Zugang zum Recht besteht.

c. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin Anspruch auf Aushändigung oder Zustellung von Fotokopien der von ihr gewünschten Aktenstücke (seit 1. Januar 1995 angelegte Akten) bei der Beschwerdegegnerin hat, unter Umständen aber kostenpflichtig wird.

**JAAC 62.41 - Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 12. September 1996;
die von der Beschwerdegegnerin gegen dieses Urteil ergriffene
Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 26. November
1997 abgewiesen, BGE...**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 908

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.