



Bern, den 13. Juli 2007

## **Empfehlung**

**gemäss**

### **Art. 14 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004**

**zum Schlichtungsantrag von**

**X  
(Antragstellerin)**

**gegen**

**Bundesamt für Privatversicherungen (BPV), Bern**

#### **I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**

1. Das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) erteilt als Aufsichtsbehörde Bewilligungen für Versicherungsunternehmen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a und b des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR 961.01). Dabei muss ein Versicherungsunternehmen u.a. im Bereich der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung dem BPV die Tarifberechnungen zur Genehmigung unterbreiten (Art. 38 VAG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. r VAG).
2. Die Antragstellerin wandte sich mit Schreiben vom 1. Dezember 2006 an das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und informierte es darüber, dass ihr das Versicherungsunternehmen X für den Wechsel von der Kollektiv-Krankenversicherung in eine Einzel-Taggeldversicherung eine Offerte mit einer unverhältnismässig hohen Prämie unterbreitet habe. Die Antragstellerin verlangte vom Amt als Genehmigungsbehörde eine Stellungnahme.



3. Mit dem Antwortschreiben vom 7. Dezember 2006 erläuterte das BPV der Antragstellerin u.a., dass das BPV im Genehmigungsverfahren „anhand der vorgelegten Tarife prüfe, ob sich die vorgesehenen Prämien in einem Rahmen halten, der einerseits die Solvenz des Versicherungsunternehmens und andererseits den Schutz der Versicherten vor Missbrauch gewährleistet.“ Weiter führte das BPV aus, dass diese im Jahr 2005 vorgenommene Prüfung gezeigt habe, dass die beiden vorgängig erwähnten Bedingungen erfüllt gewesen seien, weshalb der vom Versicherungsunternehmen X vorgelegte Einzel-Taggeldtarif genehmigt worden sei.
4. Die Antragstellerin war mit der Stellungnahme des BPV nicht einverstanden und ersuchte mit Schreiben vom 10. Dezember 2006 um detaillierte Informationen zu den „versicherungstechnischen Grundlagen und (zur) Risikoberechnung“. Zudem verlangte sie vom BPV die „notwendige Rechtsmittelbelehrung (...) um gegen diese Auswüchse juristisch vorzugehen.“ Mit Schreiben vom 22. Dezember 2006 informierte das BPV der Antragstellerin darüber, dass es den „Wunsch nach Bekanntgabe der versicherungstechnischen Grundlagen“ als Zugangsgesuch nach Art. 6 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ; SR 152.3) entgegengenommen habe und prüfen werde.
5. Am 31. Januar 2007 teilte das BPV der Antragstellerin mit, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung gelange, weil die fraglichen Dokumente vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt respektive empfangen wurden, und daher kein Zugang gewährt werde. Darüber hinaus vertrat das BPV die Ansicht, dass Tarifikalkulationen der Versicherer ein Geschäftsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ seien und damit eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzips vorliege. Dies bedeute, „dass das Einsichtsrecht nach BGÖ entfällt.“
6. Mit Schreiben vom 3. Februar 2007 wandte sich die Antragstellerin an den Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (der Beauftragte) und beantragte, dass das BPV angehalten werden solle, ihr Anfrage vom 10. Dezember 2006 zu beantworten. Der Beauftragte nahm das Schreiben der Antragstellerin als Schlichtungsgesuch entgegen.  
*Die Prüfung des Beauftragten beschränkte sich auf die korrekte Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes. Demnach kann er in seiner Empfehlung eine Behörde dazu anhalten, Dokumente zugänglich zu machen, nicht aber, einen Brief zu beantworten. Zudem kann er sich aus Kompetenzgründen weder zur materiellen Fragen der Angemessenheit der Offerte des Versicherungsunternehmens noch zum Bewilligungsentscheid des BPV äussern.*
7. Auf Anfrage überwies das BPV dem Beauftragten umgehend Kopien des Briefwechsels mit der Antragstellerin sowie von allen Dokumenten, die das Versicherungsunternehmen X im Rahmen des Genehmigungsverfahrens betreffend Tarife und Allgemeinen Versicherungsbedingungen dem BPV zugestellt hat oder von Letzterem in diesem Zusammenhang erstellt worden sind.  
Alle dem Beauftragten zur Verfügung gestellten Dokumente sind in einem Zeitraum von Mai 2005 und Juli 2005 erstellt worden.

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

### **A. Schlichtungsverfahren gemäss Art. 14 BGÖ**

1. Gemäss Art. 13 BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag beim Beauftragten einreichen, wenn die Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt oder



verweigert, oder wenn die Behörde innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist keine Stellungnahme abgibt.

Der Beauftragte wird nicht von Amtes wegen, sondern nur auf Grund eines schriftlichen Schlichtungsantrags tätig<sup>1</sup>. Berechtigt, einen Schlichtungsantrag einzureichen, ist jede Person, die an einem Gesuchsverfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten teilgenommen hat. Für den Schlichtungsantrag genügt einfache Schriftlichkeit. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich der Beauftragte mit der Sache befassen soll. Der Schlichtungsantrag muss innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde schriftlich eingereicht werden.

2. Die Antragstellerin hat ein Zugangsgesuch nach Art. 6 BGÖ beim BPV eingereicht und eine ablehnende Antwort erhalten. Als Teilnehmerin an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren ist sie zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht.
3. Das Schlichtungsverfahren kann auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten stattfinden. Die Festlegung des Verfahrens im Detail obliegt alleine dem Beauftragten<sup>2</sup>.

Kommt keine Einigung zu Stande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.

## B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Die Antragstellerin stellte beim BPV den „Antrag“, ihr „detailliert die versicherungstechnischen Grundlagen und Risikoberechnungen“ mitzuteilen. Mit anderen Worten verlangte sie Zugang zu jenen Unterlagen des BPV, die es in Zusammenhang mit der Genehmigung von Tarifen und Allgemeinen Versicherungsbedingungen im Bereich der Krankenzusatzversicherung vom Versicherungsunternehmen X erhalten oder selbst erstellt hat.  
Mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes auf 1. Juli 2006 muss jedes Bundesamt bei solchen Anfragen stets auch prüfen, ob damit um Zugang zu Dokumenten im Sinne von Art. 6 BGÖ ersucht wird. *Zu Recht hat das BPV den „Antrag“ der Antragstellerin als Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten behandelt.*
2. Die im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren der Tarifberechnungen stehenden und vom Beauftragten eingesehenen Dokumente datieren aus dem Zeitraum von Mai 2005 bis Juli 2005. Das BPV versicherte gegenüber dem Beauftragten, dass es seit dem 1. Juli 2006 keine diese Angelegenheit betreffenden Dokumente empfangen oder fertig erstellt habe.
3. Das Öffentlichkeitsgesetz findet nur auf amtliche Dokumente Anwendung, die *nach* seinem Inkrafttreten, d.h. ab 1. Juli 2006 von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden (Art. 23 BGÖ). Dokumente, die *vor* diesem Datum erstellt oder empfangen worden sind, unterliegen somit nicht dem Öffentlichkeitsprinzip. Folglich besteht daher kein einklagbares Recht,

---

<sup>1</sup> BBI 2003 2023

<sup>2</sup> BBI 2003 2024



diese Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über ihren Inhalt zu erhalten<sup>3</sup>. Dies hindert eine gesuchstellende Person zwar nicht daran, ein Zugangsgesuch zu Dokumenten, die vor dem 1. Juli 2006 erstellt oder empfangen worden sind, einzureichen, denn die zuständige Behörde kann (*und soll nach Ansicht des Beauftragten wenn immer möglich*) auch in diesen Fällen den Zugang gewähren. Es gilt allerdings zu beachten, dass die Behörde von Gesetzes wegen nicht dazu verpflichtet ist. Vielmehr kann sie das Gesuch mit dem blossen Hinweis auf die Nichtanwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes ablehnen, ohne dass die gesuchstellende Person diese Zugangsverweigerung einklagen könnte.

4. Da das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung gelangt, kann auch die Frage offen gelassen werden, ob Tarifikalkulationen der Versicherer tatsächlich als Geschäftsgeheimnisse im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. c) BGÖ zu qualifizieren sind.
5. *Der Beauftragte kommt zum Schluss, dass das BPV unter den angeführten Umständen den Zugang zu den gewünschten Dokumenten in Übereinstimmung mit Art. 21 BGÖ nicht gewähren muss.*

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

1. Das Bundesamt für Privatversicherung hält an der Zugangsverweigerung fest.
2. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim Bundesamt für Privatversicherung den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

Gegen diese Verfügung kann die Antragstellerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen (Art. 16 BGÖ).

3. Diese Empfehlung wird veröffentlicht (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ). Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert.
4. Die Empfehlung wird eröffnet:
  - X
  - Bundesamt für Privatversicherungen  
3003 Bern

Jean-Philippe Walter

---

<sup>3</sup> Im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates (BBI 2003 2047) findet sich diese Übergangsbestimmung noch nicht. Damit wären *alle* amtlichen Dokumente unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstellung oder ihres Empfanges grundsätzlich öffentlich zugänglich gewesen. Die Zugangsbeschränkung auf nach dem 1. Juli 2006 erstellte Dokumente wurde erst in den parlamentarischen Beratungen beschlossen (s. dazu AB 2003 S 1142, AB 2004 N 1265)