



Bern, den 14. Juli 2009

## **Empfehlung**

**gemäss**

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

**zum Schlichtungsantrag von**

**X  
(Antragstellerin)**

**vertreten durch:  
Y**

**gegen**

**Schweizerische Unfallversicherungsanstalt**

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

1. Die Antragstellerin (Privatperson, vertreten durch ihre Rechtsanwältin) reichte gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz BGÖ, SR 152.3) am 21. Juli 2008 bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva) ein Zugangsgesuch ein. Sie ersuchte um Einsicht in die „Akten des Verfahrens über die Zulassung [der Maschine], [...] nach dem Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, SR 819.1)“, da sie an der fraglichen Maschine einen Arbeitsunfall erlitten hatte.



2. Die Suva verweigerte am 7. August 2008 den Zugang zu den gewünschten Dokumenten mit der Begründung, „dass hier der Tatbestand der Ausnahmebestimmung von Art. 7 Abs. 2 BGÖ erfüllt ist und datenschutzrechtliche Gründe einer Akteneinsicht entgegenstehen“. Des Weiteren machte die Suva die Antragstellerin darauf aufmerksam, „dass die Suva lediglich Kontrollorgan im Rahmen des STEG und nicht für das Zulassungsverfahren zuständig ist“.
3. Die Antragstellerin reichte daraufhin am 1. September 2008 beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (der Beauftragte) einen Schlichtungsantrag ein. Darin präzisierte die Antragstellerin aufgrund der Stellungnahme der Suva, „dass sich das Gesuch um Akteneinsicht auf die Akten bezieht, die von der Suva als Kontrollorgan im Rahmen des Vollzugs des UVG [Bundesgesetz über die Unfallversicherung, SR 832.20; Beauftragter] sowie der STEG angelegt werden und die Kontrolle sowie Überprüfung [der Maschine], im Allgemeinen sowie im Besonderen die bei der A AG befindlichen Anlage betreffen“.
4. Mit Schreiben vom 17. Oktober 2008 reichte die Suva dem Beauftragten die relevanten Dokumente ein und führte aus, dass sie infolge des erwähnten Arbeitsunfalles „als zuständiges Kontrollorgan gestützt auf das STEG eine nachträgliche Kontrolle im Sinne von Art. 13 Abs. 2 STEV durchgeführt“ habe, Nachbesserungen an der Maschine erfolgreich habe vornehmen lassen und das Verfahren somit abgeschlossen sei.  
In ihrer Stellungnahme nannte die Suva diverse Gründe, welche zur Zugangsverweigerung geführt hatten. So wies sie u.a. auf ihre Schweigepflicht gemäss Art. 10 Abs. 3 STEG hin. Weiter machte sie geltend, dass die Bekanntgabe der Personendaten die Privatsphäre der B AG, das Unternehmen, welches die Maschine in der Schweiz in Verkehr gebracht hatte, beeinträchtige. Dies berge „ein grosses Missbrauchs- oder Schadensrisiko“ in sich. Zudem sei die Bekanntgabe dieser Personendaten nicht durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt. Des Weiteren sah die Suva das Geschäftsgeheimnis im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ als verletzt an. Schliesslich erklärte sie, dass „die Dokumente [...] in diesem Fall nicht anonymisiert werden [können], [...] weil sie sich notwendigerweise auf die Personen beziehen, die von der antragstellenden Person genannt wurden.“
5. Auf telefonische Nachfrage des Beauftragten bei der Rechtsanwältin der Antragstellerin hin hielt diese mittels Fax vom 7. Juli 2009 fest, dass bei der Suva aufgrund des Arbeitsunfalles respektive der daraus folgenden Einschränkungen der Erwerbstätigkeit ihrer Mandantin ein „Einspracheverfahren [...] nach wie vor hängig“ sei.
6. Auf Verlangen des Beauftragten präzisierte die Suva mit Schreiben vom 9. Juli 2009 ihre bereits in Ziffer I. 4. aufgeführten Zugangsverweigerungsgründe. Weiter hielt die Suva fest, dass „der Inverkehrbringer [der Maschine] die Nachbesserungen vorgenommen [hat] und das STEG-Verfahren [...] somit abgeschlossen“ sei. Bezüglich des noch hängigen Einspracheverfahrens betreffend die Arbeitsunfähigkeit der Antragstellerin führte die Suva aus, dass sich „sämtliche Leistungsakten [...] seit Herbst 2008 beim zuständigen Gericht“ befänden und „infolge der knapp gesetzten Frist und der Ferienabwesenheit des verantwortlichen Rechtsanwalts“ nicht mit Sicherheit bestätigt werden könne, „dass keine STEG-Akten Bestandteil des Verfahrens sind“. In Bezug auf die Schweigepflicht gemäss Art. 10 STEG führte die Suva aus, dass „kein Mangel mehr [besteht], der ein Sicherheitsrisiko darstellt und worüber informiert werden müsste“. Des Weiteren wäre „eine Veröffentlichung der Massnahmen über den Mangel durch die Suva [...] nicht verhältnismässig gewesen, weil keine unmittelbare Gefahr mit hohem Schadensausmass bestanden hat und die Betreiber der gleichen Maschine aufgrund der vorhandenen Kundenliste bekannt waren“. Des Weiteren sah



die Suva ihr eigenes Geschäftsgeheimnis sowie – in einer weitergehenden Auslegung – auch jenes des Unternehmens betroffen und verwies im Ergebnis „auf die Argumentation zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ, der die Privatsphäre im allgemeinen Sinn schützt“. Schliesslich begründete die Suva das Fehlen eines öffentlichen Interesses an der Zugänglichmachung der Dokumente damit, „dass der Mangel an einer defekten Maschine nur bei unmittelbarer Gefahr und zusätzlich nicht bekannten Verwendern kommuniziert wird“, dass die betroffenen Maschinen nachgerüstet wurden und dass „einzig in Zusammenhang mit dem eingegangenen Einsichtsgesuch Interesse am Fall bekundet wurde“.

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

### **A. Schlichtungsverfahren und Empfehlung 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 aufgrund 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. 10 BGÖ bei der Suva 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.

---

<sup>1</sup> BBI 2003 2023

<sup>2</sup> BBI 2003 2024



## B. Sachlicher Geltungsbereich

1. Sind amtliche Dokumente Teil der Akten eines laufenden Verfahrens, so richtet sich der Zugang nicht nach Öffentlichkeitsgesetz, sondern nach dem jeweiligen Verfahrensgesetz (Art. 3 Abs. 1 BGÖ).

Der Ausschluss des Öffentlichkeitsgesetzes macht Sinn, solange während eines laufenden Verfahrens sichergestellt werden soll, dass es nicht zu Normenkollisionen zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und den Verfahrensrechten kommt.<sup>3</sup> Seitens der Suva konnte noch nicht restlos abgeklärt werden, ob die zu beurteilenden Dokumente Teil des noch hängigen Einspracheverfahrens bezüglich der Invaliditätsbeurteilung durch die Suva sind. Da diese Frage essentiell für die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes ist (Art. 3 Abs. 1 BGÖ), muss sie vorgängig beantwortet werden. Sollte sich herausstellen, dass die relevanten Unterlagen Teil eines laufenden Verfahrens im Sinne von Art. 3 Abs. 1 BGÖ sind, so findet das BGÖ keine Anwendung.

*Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass im Falle eines hängigen Verfahrens, welches die herausverlangten Dokumente betrifft, das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung findet und die Dokumente nicht herausgegeben werden müssen.*

*Ergeben die diesbezüglichen Abklärungen der Suva, dass die herausverlangten Dokumente nicht Teil des noch hängigen Einspracheverfahrens sind, so sind die weiteren Ausführungen (Ziffer B. 2.) des Beauftragten zu beachten.*

2. Die Suva machte in ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2008 respektive in deren Ergänzung vom 9. Juli 2009 geltend, dass die gewünschten Dokumente nicht anonymisiert werden können, da „sie sich notwendigerweise auf die Personen beziehen, die von der antragstellenden Person genannt wurden“, und es kein überwiegendes öffentliches Interesse gebe, welches die Bekanntgabe der Personendaten rechtfertigen würde (Art. 9 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis des Bundesgesetzes über den Datenschutz, DSG, SR 235.1).

Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren (Art. 9 Abs. 1 BGÖ). Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so beurteilt sich der Zugang nach den Vorschriften über die Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG).

Die Prüfung der von der Suva eingereichten Dokumente hat ergeben, dass es sich ausschliesslich um Dokumente handelt, welche nicht anonymisierbare Personendaten enthalten, da sich das Zugangsgesuch auf Dokumente bezieht, welche Personen betreffen, die von der Antragstellerin genannt wurden und ihr bekannt sind. Die Gesuchsbeurteilung richtet sich daher gemäss Art. 9 Abs. 2 BGÖ nach Art. 19 DSG.

Art. 19 Abs. 1bis DSG ermöglicht es Bundesbehörden, gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt zu geben, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgaben stehen und wenn an ihrer Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Vorliegend ist unbestritten, dass die Suva in Bezug auf das STEG-Verfahren eine öffentliche Aufgabe (Kontrollaufgabe) i.S.v. Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG wahrnimmt. Damit Personendaten bekannt gegeben werden können, muss jedoch zusätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Bekanntgabe gegeben sein.

---

<sup>3</sup> ebenso Brunner / Mader (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 3, RZ 12



Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe kann gemäss Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (VBGÖ, SR 152.31) u.a. überwiegen, wenn ein besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht (Bst. a) oder der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit betroffen ist (Bst. b). Im vorliegenden Fall hatte der Unfall für die Antragstellerin nachteilige gesundheitliche Folgen. Der Beauftragte kann indes kein besonderes Informationsinteresse *der Öffentlichkeit* (Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ) erkennen, da in erster Linie die Antragstellerin ein Interesse am Zugang zu den fraglichen Unterlagen hat. Weiter gilt es zu beachten, dass einerseits die Maschine, die zum Arbeitsunfall führte, und andererseits auch alle anderen in der Schweiz in Betrieb stehenden Maschinen kontrolliert und nachgerüstet worden. Sie stellen deshalb auch keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit dar. Die *öffentliche* Sicherheit oder Gesundheit sind somit nicht tangiert und können nicht als Gründe für die Zugänglichmachung der Dokumente angeführt werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. b VBGÖ).

*Der Beauftragte kommt aufgrund dieser Tatsachen zum Schluss, dass die zu beurteilenden Dokumente nicht anonymisiert werden können und kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten i.S.v. Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1 bis DSG besteht.*

*Die herausverlangten Dokumente müssen demnach von der Suva nicht zugänglich gemacht werden.*

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

1. Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) überprüft umgehend, ob die fraglichen Dokumente Teil eines Verfahrens gemäss Art. 3 Abs. 1 BGÖ sind. Sollte dies der Fall sein, so findet das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung und der Zugang kann gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz nicht verlangt werden. Die Suva teilt das Ergebnis ihrer Abklärungen der Antragstellerin schriftlich mit (mit Kopie an den Beauftragten).
2. Stellt sich heraus, dass das Öffentlichkeitsgesetz i.S.v. Art. 3 Abs. 1 BGÖ Anwendung findet, so hält die Suva an der Zugangsverweigerung fest.
3. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Suva den Erlass einer Verfügung nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 1 BGÖ).

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

4. In Analogie zu Art. 22a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) stehen gesetzliche Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, vom 15. Juli bis und mit 15. August still.
5. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Entsprechend den Vorgaben von Art. 13 Abs. 3 VBGÖ muss der Beauftragte die Namen der Antragstellerin und der betroffenen Drittpersonen anonymisieren.



6. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Y
- Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva)  
Fluhmattstr. 1  
Postfach 4358  
6002 Luzern

Jean-Philippe Walter