



Bern, 7. Februar 2025

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes
im Schlichtungsverfahren zwischen**

**X. __,
vertreten durch A. __
(Antragsteller)**

und

Helsana Unfall AG

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Der Antragsteller (Privatperson) hat am 21. Oktober 2024 gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) bei der Helsana Unfall AG (nachfolgend: Helsana) um Zugang zu den "[...] in den letzten 10 Jahren von Frau Dr. med. Y. __ im Auftrag der [Helsana] erstellten Aktenbeurteilungen (begrenzt auf eine Zahl <100) und den Zusammenarbeitsvertrag zwischen der Helsana Unfall AG und Frau Dr. med. Y. __ [...]" ersucht.
2. Am 28. Oktober 2024 nahm die Helsana Stellung und verwies einzig auf ihren Entscheid vom 16. September 2024 zu einem gleichlautenden früheren Zugangsgesuch desselben Antragstellers. In diesem erwog die Helsana, eine Herausgabe "[...] der verlangten Stellungnahmen und des verlangten Vertrages ist unverhältnismässig zur Beurteilung des vorliegenden Falles." Ergänzend fügte sie hinzu, dass kein neuer Entscheid in dieser Sache gefällt werde.
3. Am 30. Oktober 2024 reichte der Antragsteller einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein.
4. Mit Schreiben vom 30. Oktober 2024 bestätigte der Beauftragte gegenüber dem Antragsteller den Eingang des Schlichtungsantrages und forderte gleichentags die Helsana dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
5. Am 29. November 2024 reichte die Helsana eine Stellungnahme ein. Darin stellte sie den Antrag, auf den Schlichtungsantrag sei wegen Verwirkung nicht einzutreten. Eventualiter sei der Helsana

eine neue Frist zur Stellungnahme und Einreichung der verlangten Akten zu gewähren. Die Verwirkung begründete die Helsana mit dem Nichteintreten des Beauftragten vom 16. Oktober 2024 im Zusammenhang mit einem früheren Schlichtungsantrags desselben Antragstellers. Die damals verpasste Frist könne nicht dadurch korrigiert werden, indem ein neues Zugangsgesuch gestellt werde. Ausserdem habe die Helsana keine neue Entscheidung gefällt, weshalb kein neuer Fristenlauf begonnen habe. "Ein Eintreten auf das Schlichtungsgesuch aufgrund des E-Mails vom 21. Oktober 2024 bzw. vom 28. Oktober 2024 widerspricht den grundlegendsten Rechtsprinzipien." Trotz der Aufforderung des Beauftragten reichte die Helsana keine der vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente ein.

6. Gleichentags wandte sich der Beauftragte erneut an die Helsana und erklärte, dass er aufgrund der ihm vorliegenden Unterlagen bis zum Beweis des Gegenteils davon ausgehen müsse, dass die Voraussetzungen für die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens vorliegend erfüllt seien. Infolgedessen wiederholte der Beauftragte seine Aufforderung gegenüber der Helsana, bis am 3. Dezember 2024 die verlangten Unterlagen und bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen (siehe Ziffer 4). Überdies wies er die Helsana darauf hin, dass sie gemäss Art. 12b der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) verpflichtet sei, dem Beauftragten die erforderlichen Dokumente zuzustellen. Ohne Zustellung der streitgegenständlichen Dokumente werde dem Beauftragten verunmöglicht, namentlich die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes und von Ausnahmebestimmungen zu prüfen. In der Folge habe der Beauftragte die Gewährung des Zugangs zu den verlangten Dokumenten zu empfehlen.
7. Mit Stellungnahme vom 3. Dezember 2024 wiederholte die Helsana die bereits vorgebrachten Anträge und Begründungen. Ergänzend führte die Helsana aus, dass es sich bei den einverlangten Akten um besonders schützenswerte Daten nach Art. 5 Bst. c Ziff. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) handle, die in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips nur autorisierten Stellen weitergegeben werden sollten. Da diese für die Überprüfung der Fristeinhaltung des vorliegenden Schlichtungsantrags nicht erforderlich seien, würden sie vom Beauftragten nicht benötigt.
8. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2024 erklärte der Beauftragte gegenüber der Helsana, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den Antrag auf Schlichtung seiner Auffassung nach erfüllt seien, und auf welche Daten er sich für die Fristberechnung stützte. Demnach sei auf den am 30. Oktober 2024 eingegangenen Schlichtungsantrag einzutreten. Schliesslich forderte der Beauftragte die Helsana erneut auf, die vom Zugangsgesuch mitumfassten Unterlagen einzureichen.
9. Ebenfalls am 10. Dezember 2024 informierte der Beauftragte den Antragsteller darüber, dass der Beauftragte das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde¹ und er die Gelegenheit erhalte, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ).
10. In seiner Stellungnahme vom 13. Dezember 2024 verwies der Antragsteller generell auf die Empfehlung des EDÖB vom 29. Juli 2021², welche für den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt ein Präjudiz darstelle.
11. Am 24. Dezember 2024 reichte die Helsana eine weitere Stellungnahme ein und wiederholte im Wesentlichen die bisherigen Vorbringen (siehe Ziffer 5 und 7). Die vom Beauftragten eingeforderten Dokumente reichte die Helsana nicht ein.
12. Am 23. Januar 2025 informierte der Beauftragte die Helsana darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde und sie die Gelegenheit erhalte, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ). In Anbetracht dessen erhalte die Helsana eine letzte Gelegenheit, dem Beauftragten die bereits mehrfach eingeforderten Dokumente einzureichen.

¹ Gemäss Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz obliegt die Festlegung des Verfahrens im Einzelnen dem Beauftragten; er kann dasjenige Vorgehen wählen, das dem einzelnen Fall am besten angemessen ist (Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024).

² Empfehlung EDÖB vom 29. Juli 2021: HDI Global SE Niederlassung Zürich/Schweiz (Unfallversicherer) / in Auftrag gegebene Gutachten.

13. Mit E-Mail vom 24. Januar 2025 wandte sich der Beauftragte an den Antragsteller und bat diesen um Mitteilung, wie sein im Schlichtungsantrag angebrachter Verweis auf Art. 9 Abs. 1 BGÖ (Pflicht zur Anonymisierung von Personendaten nach Möglichkeit) zu verstehen sei.
14. Mit E-Mail vom 27. Januar 2025 erklärte der Antragsteller gegenüber dem Beauftragten sinngemäss, die in den Aktenbeurteilungen enthaltenen Personendaten von Begutachteten und allfälligen Dritten könnten analog der Empfehlung des Beauftragten vom 29. Juli 2021³ anonymisiert werden.
15. Am 30. Januar 2025 nahm die Helsana Stellung und verwies auf die bisher eingereichten Stellungnahmen. Sie vertrete weiterhin die Auffassung, dass der Schlichtungsantrag nicht fristgerecht eingereicht worden sei. Ohne Begründung für die Rechtzeitigkeit des Schlichtungsantrags durch den Beauftragten müsse die Helsana davon ausgehen, dass dieser verspätet erfolgt sei. Sie reichte keine Dokumente ein.
16. Auf die weiteren Ausführungen des Antragstellers und der Helsana 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

17. Die Helsana macht in ihren Stellungnahmen vom 29. November 2024, 3. Dezember 2024, 24. Dezember 2024 und 30. Januar 2025 geltend, dass vorliegend die Frist für einen Schlichtungsantrag verwirkt sei, weswegen auf diesen nicht einzutreten sei. Sie begründet dies zunächst mit dem Schreiben des Beauftragten vom 16. Oktober 2024, in welchem er sein Nichteintreten auf einen früheren Schlichtungsantrag desselben Antragstellers festhält. Der Beauftragte habe dieses Nichteintreten auf den Antrag mit der Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist von 20 Tagen begründet. Dieser Entscheid sei für den Beauftragte auch weiterhin massgebend und bindend. Die Helsana erklärt zudem, die E-Mails vom 21. Oktober 2024 und vom 28. Oktober 2024 würden keine neue Frist auslösen. Da sie keinen neuen Entscheid gefällt habe, könne keine neue Frist zu laufen beginnen. "Ein Eintreten auf das Schlichtungsgesuch aufgrund des E-Mails vom 21. Oktober 2024 bzw. vom 28. Oktober 2024 widerspricht den grundlegendsten Rechtsprinzipien. Wenn das gleiche Gesuch um Akteneinsicht beliebig oft gestellt werden kann und eine neue Frist auslöst, wäre die 20-tägige Frist in Art. 13 Abs. 2 BGÖ obsolet. Es versteht sich von selbst, dass gesetzliche Fristen einzuhalten sind. Der Umstand, dass der Gesuchsteller die Frist für den Schlichtungsantrag verpasst hat, kann nicht mit einem neuen Akteneinsichtsgesuch korrigiert werden."
18. Gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ kann eine Person einen Schlichtungsantrag stellen, deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird. Der Schlichtungsantrag ist dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten *innert 20 Tagen* nach Empfang der Stellungnahme oder nach Ablauf der der Behörde für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist *schriftlich* zu stellen (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
19. Vorliegend reichte der Antragsteller am 21. Oktober 2024 bei der Helsana ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Art. 10 BGÖ ein (Ziffer 1). Die Helsana nahm zu diesem Zugangsgesuch am 28. Oktober 2024 Stellung, indem sie auf ihren Entscheid vom 16. September 2024 verweist. Mit besagtem Entscheid hat die Helsana den Zugang zu Dokumenten verweigert, um welche der Antragsteller mit einem (identisch formulierten) Gesuch vom 31. Oktober 2023 ersucht hat. Mit dem Verweis auf die bereits erfolgte (ablehnende) Stellungnahme verweigerte die Helsana dem Antragsteller mit E-Mail vom 28. Oktober 2024 den Zugang zu den verlangten Dokumenten (erneut). Bei der E-Mail vom 28. Oktober 2024 handelt es sich damit ohne Weiteres um eine Stellungnahme i.S.v. Art. 12 Abs. 4 BGÖ. Der Antragsteller ist 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 frist-

³ Siehe Fussnote 2.

gerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ). Der Schlichtungsantrag des Antragstellers (Ziffer 3) erfüllt demnach alle gesetzlichen Voraussetzungen, weshalb darauf einzutreten ist. Dies hat der Beauftragte der Helsana mit Schreiben vom 10. Dezember 2024 ausdrücklich mitgeteilt (Ziffer 8).

20. Nicht zu folgen ist schliesslich der Auffassung der Helsana, dass der Antragsteller bei verpasster Frist für das Einreichen eines Schlichtungsantrags nicht einfach ein neues Zugangsgesuch einreichen kann. Zunächst erklärt die Helsana nicht weitergehend und für den Beauftragten ist auch nicht ersichtlich, aus welchen Gründen und/oder aufgrund welcher gesetzlichen Bestimmungen bei verpasster Frist für das Einreichen eines Schlichtungsantrags kein neues (identisches) Gesuch eingereicht werden darf oder ein solches Gesuch unzulässig sein soll. Ausserdem hält die Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz in Bezug auf die Fristeinhaltung für einen Schlichtungsantrag explizit Folgendes fest: "Wurde die Frist verpasst, so kann ein neues Verfahren durch Einreichung eines Gesuches bei der zuständigen Behörde angehoben werden."⁴ Soweit die Helsana im Eintreten auf den Schlichtungsantrag Widersprüche mit grundlegendsten Rechtsprinzipien sieht, werden diese nicht konkret bezeichnet und auch nicht näher dargetan. Vor diesem Hintergrund kann der Beauftragte keine Anhaltspunkte erkennen, dass im Fall einer verpassten Frist nicht einfach ein neues (identisches) Zugangsgesuch eingereicht werden kann. Das Vorgehen des Antragstellers ist folglich nicht zu beanstanden.
21. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.⁵ 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.

B. Materielle Erwägungen

22. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁶
23. Um seine Aufgabe nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ wahrnehmen zu können, hat der Gesetzgeber dem Beauftragten im Rahmen seiner Schlichtungstätigkeit bestimmte Rechte eingeräumt (Art. 20 Abs. 1 BGÖ), die ihn u.a. ermächtigen, die verlangten Dokumente einzusehen und Auskünfte zu erhalten, damit er sich ein eigenes Bild von den gegenständlichen Dokumenten und deren amtlichen Charakter machen kann.⁷ Der Beauftragte hat im Rahmen des Schlichtungsverfahrens auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen.⁸ Nur so kann er seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen.⁹ Die Auskunfts- und Einsichtsrechte in Art. 20 Abs. 1 BGÖ werden durch Art. 12b Abs. 1 VBGÖ konkretisiert. Der Behörde obliegt nach Art. 12b Abs. 1 VBGÖ eine Pflicht zur Mitwirkung im Schlichtungsverfahren, vor allem durch die fristgerechte Einreichung der erforderlichen Dokumente (Bst. b).¹⁰
24. Die Helsana ist weder der Bundesverwaltung noch den Parlamentsdiensten zuzurechnen, weshalb das Öffentlichkeitsgesetz für sie gilt, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im

⁴ BBI 2003 2024.

⁵ BBI 2003 2024.

⁶ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁷ COSSALI SAUVAIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 20, Rz. 9; BBI 2003 2031; Bundesamt für Justiz BJ, Question diverses relatives à la procédure de médiation LTrans du 8 mars 2023, p. 7, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Zugang zu amtlichen Dokumenten > [Note "Questions diverses relatives à la procédure de médiation LTrans"](#) (zuletzt besucht am 6. Februar 2025); Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Archivierung und Ablage von Dokumenten sowie Verfahren bei Zugangsgesuchen nach BGÖ: allgemeine Abklärungen zu den Vorgaben und im Kontext des Vorwurfes von nicht auffindbaren E-Mails im GS-EDI, Bericht vom 10. Oktober 2023 (nachfolgend: Bericht GPK-S), Ziff. 4.5.

⁸ BBI 2003 2031.

⁹ Bericht GPK-S, Ziff. 4.5.

¹⁰ Bundesamt für Justiz, Änderung der Öffentlichkeitsverordnung Kommentar der neuen Bestimmungen vom 11. März 2011, S. 2; Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, Archivierung und Ablage von Dokumenten sowie Verfahren bei Zugangsgesuchen nach BGÖ: allgemeine Abklärungen zu den Vorgaben und im Kontext des Vorwurfes von nicht auffindbaren E-Mails im GS-EDI, Ziff. 4.5.

Sinn von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) erlässt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ). Die Helsana ist ein obligatorischer Unfallversicherer nach Art. 68 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20). Als solcher wird sie denn auch auf der Liste der Unfallversicherer¹¹ des Bundesamtes für Gesundheit BAG geführt, welches die rechtskonforme Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung bei allen zugelassenen Versicherern beaufsichtigt.¹²

25. Für die Klärung der Frage, ob Unfallversicherer Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen, ist vorab auf die entsprechenden Gesetze abzustellen. Ausgangspunkt ist dabei das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), welches gemäss seinem Art. 1 das Sozialversicherungsrecht des Bundes koordiniert, indem es u.a. ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren festlegt und die Rechtspflege regelt. Art. 1 Abs. 1 UVG hält fest, dass die Bestimmungen des ATSG auf die Unfallversicherung anwendbar sind, soweit das UVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Art. 1 Abs. 2 UVG bezeichnet die Anwendungsausnahmen des ATSG. Verfahren betreffend Versicherungsleistungen sind demnach nicht ausgenommen. Die mit dem Zugangsgesuch verlangten Informationen und Dokumente stehen in Zusammenhang mit (der Kürzung oder Verweigerung von) Versicherungsleistungen, insbesondere mit Geldleistungen (Art. 15 UVG ff). Gemäss Art. 124 Abs. 1 Bst. b der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV; SR 832.202) hat der Unfallversicherer eine schriftliche Verfügung insbesondere über die Kürzung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen zu erlassen. Weil das UVG das Verfügungsverfahren nicht explizit regelt, gilt es den Verweis von Art. 1 Abs. 1 UVG auf das ATSG und insbesondere auf die Bestimmungen zum Sozialversicherungsverfahren (Art. 34 ff. ATSG) zu beachten. Art. 49 Abs. 1 ATSG bezieht sich auf Verfügungen und jene Fälle, in denen sie erlassen werden müssen. Der Artikel spezifiziert den Begriff der Verfügung jedoch nicht eingehender. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts bestimmt sich "[d]er Begriff der Verfügung [...]" dabei mangels näherer Konkretisierung in Art. 49 Abs. 1 ATSG nach Massgabe von Art. 5 Abs. 1 VwVG [...]."¹³
26. Aufgrund des hiervor Ausgeführten geht der Beauftragte davon aus, dass die Helsana im vorliegend relevanten Bereich Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlässt und demnach gemäss Art. 2 Abs. 2 BGÖ in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt. Die Helsana selbst hat weder in Stellungnahmen gegenüber dem Antragsteller noch gegenüber dem Beauftragten vorgebracht, vorliegend nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes zu fallen.
27. Demnach ist die Helsana verpflichtet, im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung an sie gerichtete Zugangsgesuche nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu bearbeiten und die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes umzusetzen. Die Helsana trägt – obwohl sie im Verfahren eine Parteirolle einnimmt – als hoheitlich auftretende Behörde, die insbesondere an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden ist, Verantwortung für den rechtsstaatlichen Ablauf des Verfahrens um Zugang zu amtlichen Dokumenten.¹⁴ In Bezug auf die Gesuchstellung nach dem Öffentlichkeitsgesetz erlangt der Grundsatz von Treu und Glauben auch bei der Unterstützung der gesuchstellenden Person durch die Behörde Bedeutung. Diese Unterstützung ist im Hinblick auf das Ungleichgewicht bezüglich der Information und das Wissen um die vorhandenen amtlichen Dokumente unabdingbar.¹⁵
28. Aufgrund des in Art. 6 BGÖ verankerten Öffentlichkeitsprinzips besteht eine widerlegbare gesetzliche Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten.¹⁶ Die betroffene Behörde hat amtliche Dokumente zugänglich zu machen oder die verlangte Auskunft über deren Inhalt zu erteilen, es sei denn, sie kann nachweisen, dass ein Ausnahmetatbestand nach Art. 7

¹¹ Liste der Unfallversicherer (Stand: 1. Januar 2025), abrufbar unter www.bag.admin.ch > >Versicherungen > Unfallversicherung > Versicherer und Aufsicht (zuletzt abgerufen am: 14. Januar 2025).

¹² www.bag.admin.ch > Versicherungen > Unfallversicherung > Versicherer und Aufsicht > Aufsicht über die Unfallversicherung (zuletzt abgerufen am: 14. Januar 2025).

¹³ BGE 130 V 388 E. 2.3.

¹⁴ Vgl. dazu Urteil des BVGer A-3215/2020 vom 7. Dezember 2020 E. 7.4.6.

¹⁵ HÄNER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 10, Rz. 10 f.

¹⁶ BGE 142 II 340 E. 2.2.

Abs. 1 BGÖ erfüllt ist, ein besonderer Fall von Art. 8 BGÖ vorliegt oder die Privatsphäre resp. Personendaten (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 BGÖ) zu schützen sind. Die objektive Beweislast zur Widerlegung der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten obliegt der zuständigen Behörde. Misslingt ihr der Beweis, ist der Zugang grundsätzlich zu gewähren.¹⁷

29. Der Beauftragte hält fest, dass die Helsana dem Beauftragten vorliegend keine der vom Zugangsgesuch betroffenen Dokumente eingereicht und deren Zustellung mehrfach verweigert hat. Damit hat sie ihre Mitwirkungspflichten verletzt.
30. *Zwischenfazit: Die Helsana hat vorliegend die streitgegenständlichen Dokumente trotz wiederholter Aufforderung nicht eingereicht (s. Ziffer 5, 7, 11 und 15). Sie hat es dem Beauftragten damit unmöglich gemacht, die Zugänglichkeit der verlangten Dokumente zu prüfen, und hindert ihn auch daran, sich materiell zur Anwendung der von ihr geäusserten Vorbringen zu äussern. Die Helsana hat dem Beauftragten damit das Recht auf Akteneinsicht verweigert und ihre Mitwirkungspflicht verletzt. Der Beauftragte kann in solchen Fällen nur empfehlen, dass die Behörde, vorliegend die Helsana, die Vermutung zugunsten des Zugangs nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ nicht zu widerlegen vermochte, weswegen der Zugang vollständig zu gewähren ist.*
31. Der Antragsteller erklärt im Schlichtungsantrag, es handle sich vorliegend um amtliche Dokumente mit Personendaten, weshalb "[...] diese vor der Zustellung und Einsichtnahme zu anonymisieren [sind] (vgl. Art. 9 Abs. 1 BGÖ)." Auf entsprechende Nachfrage des Beauftragten führt der Antragsteller in seiner E-Mail vom 30. Januar 2025 aus, dass betreffend Anonymisierung von Personendaten gleich verfahren werden könne wie in der "Empfehlung vom 29. Juli 2021 [...]": «Der Versicherer gewährt den Zugang zu den verlangten Gutachten unter Anonymisierung der Personendaten der Begutachteten und allfälliger Dritter». Aus diesem Verweis auf die erwähnte Empfehlung ist nach Auffassung des Beauftragten zu folgern, dass die in den Aktenbeurteilungen enthaltenen Personendaten von versicherten Personen und allfälligen Dritten – nicht aber jene der begutachtenden Person(en) – anonymisiert werden können. Infolgedessen empfiehlt der Beauftragte der Helsana, (nur) die in den verlangten Aktenbeurteilungen enthaltenen Personendaten von begutachteten resp. versicherten Personen und allfälligen Dritten vor der Einsichtnahme zu anonymisieren.¹⁸
32. Im Übrigen vermochte die Helsana die Vermutung zugunsten des Zugangs nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ bis anhin nicht zu widerlegen, was auch für den Zugang zu *weiteren* in den Dokumenten enthaltenen Personendaten und Daten juristischer Personen gilt. Zu beachten ist, dass in Bezug auf Personendaten von Frau Dr. med. Y. __ eine Anonymisierung i.S.v. Art. 9 Abs. 1 BGÖ nicht möglich ist, da das Zugangsgesuch konkret auf den Zugang zu diese Person betreffende Dokumente gerichtet ist.¹⁹ Die Helsana hat zu prüfen, ob die betroffenen Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind. Von der Anhörung darf gemäss Rechtsprechung unter zwei kumulativen Voraussetzungen abgesehen werden: Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre.²⁰
33. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis:*
- *Die Helsana hat dem Beauftragten in Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht nach Art. 20 BGÖ i.V.m. Art. 12b Abs. 1 Bst. b VBGÖ die vom Zugangsgesuch erfassten Dokumente nicht zugestellt. Der Beauftragte konnte somit nicht prüfen, ob die Helsana in Bezug auf die vorliegend interessierenden Dokumente in den persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes fällt und inwiefern Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7-9 BGÖ anwendbar sind. Die Helsana hinderte ihn somit daran, sich materiell zur Anwendung dieser Bestimmungen zu äussern.*

¹⁷ Urteil des BVGer A-6003/2019 vom 18. November 2020 E. 2.1.

¹⁸ Die Anonymisierung von begutachteten resp. versicherten Personen deckt sich mit der Auffassung des Beauftragten, wonach der Zugang zu Informationen, welche eine Identifikation von versicherten Personen erlauben, unter den Vorbehalt von Art. 33 ATSG i.V.m. Art. 4 BGÖ fallen, weshalb der Zugang zu diesen Informationen nicht nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu beurteilen ist (vgl. zum Ganzen: Empfehlung EDÖB vom 18. Juli 2024: EKQMB / Dokumente zur Beendigung der Auftragsvergabe an eine Gutachterstelle, Ziff. 14-27).

¹⁹ Vgl. BBl 2003 2016; BGE 144 II 91 E. 4.3.

²⁰ Urteil des BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019 E. 3.4.

- Damit der Antragsteller seinen Fall einer richterlichen Behörde²¹ zur Prüfung vorlegen kann, gibt der Beauftragte eine Empfehlung ab. Er kann in solchen Fällen nur empfehlen, dass die Behörde, vorliegend die Helsana, die Vermutung zugunsten des Zugangs nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ nicht zu widerlegen vermochte. Sie hat als Konsequenz der Verletzung der Mitwirkungspflicht und des Untersuchungsgrundsatzes – vorbehältlich der Anonymisierung der Personendaten (nur) der begutachteten resp. versicherten Personen und allfälligen Dritten – den vollständigen Zugang zu den verlangten Dokumenten zu gewähren.²² Die Helsana prüft, ob die betroffenen (insb. begutachtenden) Personen gemäss Art. 11 BGÖ vorgängig anzuhören sind.
34. Aufgrund des Beschleunigungsgebots²³ und aus verfahrensökonomischen Gründen empfiehlt der Beauftragte der Helsana, (auch im Fall der Durchführung einer Anhörung) direkt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen, sofern die Helsana den Zugang zu den verlangten Dokumenten über die hiervor beschriebenen Anonymisierungen hinausgehend einschränkt. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass betroffene Dritte vor Erlass der Verfügung zumindest einmal Gelegenheit erhalten, sich zur Sache zu äussern²⁴ und im Rahmen einer entsprechenden Stellungnahme im Verfügungsverfahren allenfalls vorhandene private Interessen geltend machen können.
 35. Abschliessend ist anzumerken, dass es der Helsana unbenommen ist, im Rahmen des allenfalls auf die Empfehlung folgenden Verfügungsverfahrens die Ausnahme der Helsana vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes, das Vorliegen von spezialgesetzlichen Vorbehalten i.S.v. Art. 4 BGÖ resp. die Wirksamkeit von Ausnahmebestimmungen gemäss Art. 7-9 BGÖ mit der von der Rechtsprechung geforderten Begründungsdichte aufzuzeigen.

(Dispositiv: siehe nächste Seite)

²¹ Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

²² Empfehlung des EDÖB vom 5. Mai 2023: armasuisse / Acquisition des nouveaux avions de combat Rz. 23 f.; SCHWEGLER, in: BSK BGÖ, Art. 20, Rz. 30 m.w.H.

²³ BBl 2003 2023; FLÜCKIGER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 11, Rz. 18.

²⁴ Urteil des BVGer A-6755/2016 vom 23. Oktober 2017 E. 4.1.4.

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

36. Die Helsana Unfall AG gewährt Zugang zu den vom Zugangsgesuch erfassten Dokumenten unter Anonymisierung der Personendaten (nur) der begutachteten resp. versicherten Personen und allfälligen Dritten, da sie aufgrund der verweigerten Mitwirkung die Nichtanwendbarkeit des Gesetzes oder das Vorliegen einer Ausnahme nicht nachweisen konnte (s. Ziffer 33). Weitere Zugangsbeschränkungen werden dem Antragsteller direkt mittels einer Verfügung gemäss Art. 5 VwVG mitgeteilt (s. Ziffer 34).
37. Der Antragsteller kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der Helsana Unfall AG den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen, wenn er mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
38. Die Helsana Unfall AG erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
39. Die Helsana Unfall AG erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
40. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden der Name des Antragstellers und von Y. __ anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
41. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. __ , vertreten durch A. __ (Antragsteller)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
Helsana Unfall AG
Legal
Postfach
8081 Zürich

Reto Ammann
Leiter Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip