



Bern, 3. Juli 2025

Empfehlung nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes

im Schlichtungsverfahren zwischen

X. __,
vertreten durch A. __
(Antragstellerin)

und

AXA Versicherungen AG

I Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:

1. Die Antragstellerin (Privatperson) hat in ihrer Einsprache vom 19. Februar 2025 gegen die Verfügung der AXA Versicherungen AG (nachfolgend AXA) vom 23. Januar 2025 um Zugang zu den "[...] in den letzten 10 Jahren von Dr. Y. __ im Auftrag der [AXA] erstellten Aktenbeurteilungen (begrenzt auf eine Zahl <100) und den Zusammenarbeitsvertrag zwischen der AXA Versicherungen AG und Dr. Y. __ [...]" ersucht. In Punkt 7 (Seite 12 f.) der Einsprache erklärte die Antragstellerin Folgendes: "Gesetzliche Unfallversicherungen resp. obligatorische Unfallversicherer nach Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG gelten als Organisationen des öffentlichen Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, welche aber wie vorliegend erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen. Auch die AXA Versicherungen AG erlässt solche Verfügungen, denn die Rechtsprechung hat festgelegt, dass im Sozialversicherungsrecht der Verfügungsbegriff in Entsprechung zu demjenigen nach Art. 5 Abs. 1 VwVG zu bestimmen ist.[...] Die AXA Versicherungen AG ist ein obligatorischer Unfallversicherer nach Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG. Die AXA Versicherungen AG fällt somit in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b [des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3)].[...]"

2. Am 1. April 2025 reichte die Antragstellerin einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Sie machte namentlich geltend, die AXA habe das Zugangsgesuch bis anhin nicht beurteilt.
3. Gleichtags bestätigte der Beauftragte gegenüber der Antragstellerin den Eingang des Schlichtungsantrags und forderte die AXA dazu auf, eine Kopie des Zugangsgesuchs, die Stellungnahme(n) der AXA, allfällige weitere Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Zugangsgesuch sowie bei Bedarf eine ergänzende Stellungnahme einzureichen.
4. Am 11. April 2025 reichte die AXA Kopien der UVG-Aktenbeurteilung von Dr. Y. __ vom 22. Januar 2025, der Verfügung der AXA vom 23. Januar 2025 sowie der Einsprache der Antragstellerin vom 19. Februar 2025 – allesamt zum UVG¹-Verfahren Ref. UVG 13.631.677/1912 betreffend die Antragstellerin gehörend – ein. Die AXA erklärte, das von der Antragstellerin bezeichnete Zugangsgesuch sei Teil der Rechtsbegehren der UVG-Einsprache vom 19. Februar 2025 im Sinne von Art. 52 ff. des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1). Da es sich dabei um einen Verfahrensantrag im Rahmen des pendenten Einspracheverfahrens handle und kein Anspruch auf einen separaten Entscheid bestehe, habe die AXA bis anhin noch nicht Stellung genommen.
5. Am 24. April 2025 informierte der Beauftragte die AXA und die Antragstellerin darüber, dass er das Schlichtungsverfahren schriftlich durchführen werde² und sie die Gelegenheit erhielten, eine ergänzende Stellungnahme einzureichen (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31]).
6. Mit E-Mail vom 29. April 2025 teilte die Antragstellerin dem Beauftragten mit, sie verzichte vorerst auf weitere Ausführungen und Anträge.
7. Mit Schreiben vom 8. Mai 2025 reichte die AXA eine Stellungnahme ein und wiederholte im Wesentlichen die bisherigen Vorbringen (siehe Ziffer 4). Ergänzend fügte sie hinzu, dass die Frage der Zugänglichkeit der verlangten Dokumente Gegenstand des bereits hängigen UVG-Einspracheverfahrens bei der AXA sei und aufgrund dessen nicht gleichzeitig auch in einem Schlichtungsverfahren nach dem Öffentlichkeitsgesetz behandelt werden könne.
8. Auf die weiteren Ausführungen der Antragstellerin und der AXA 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

9. Die AXA macht in ihren Stellungnahmen vom 11. April 2025 und 8. Mai 2025 an den Beauftragten geltend, dass es sich bei der Eingabe der Antragstellerin vom 19. Februar 2025 nicht um ein Zugangsgesuch im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes, sondern um eine UVG-Einsprache im Sinne von Art. 52 ff. ATSG handle. Darin werde in Ziffer 4 der Rechtsbegehren der entsprechende Antrag auf Herausgabe der bezeichneten Dokumente (siehe Ziffer 1) gestellt. Die AXA erwägt weiter: "Zu diesem Antrag hat die AXA bisher noch nicht Stellung genommen, da dieser Antrag als Verfahrensantrag im Rahmen des pendenten Einspracheverfahrens nach Art. 52 ff. ATSG zu qualifizieren ist und in diesem Verfahren kein Anspruch auf eine separate Antwort oder einen separaten Entscheid besteht." Zudem argumentiert die AXA, die Frage, die Gegenstand des Schlichtungsantrags vom 1. April 2025 bilde, sei bereits als Verfahrensantrag im Rahmen des UVG-Einspracheverfahrens bei der AXA pendent, weshalb diese nicht gleichzeitig in einem Schlichtungsverfahren behandelt werden könne.

¹ Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20).

² 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).

10. Die AXA hat infolge ihrer Weigerung, das Zugangsgesuch zu bearbeiten (s. Ziffer 9), die Antragstellerin nicht fristgerecht über eine Beschränkung oder Verweigerung des Zugangs informiert, was an sich bereits ein Schlichtungsgrund ist (Art. 13 Abs. 1 Bst. b BGÖ).
11. Daher ist die Antragstellerin berechtigt, einen Schlichtungsantrag zu stellen. Der Schlichtungsantrag wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Ablauf der der Behörde für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).

Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.³ 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

12. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 VBGÖ die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde.⁴
13. Gegenstand dieses Schlichtungsverfahrens ist die Frage, ob die AXA das eingegangene Rechtsbegehren als Zugangsgesuch gemäss Öffentlichkeitsgesetzgebung hätte prüfen müssen.
14. Gemäss Art. 6 Abs. 1 BGÖ hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über deren Inhalt zu erhalten.⁵ Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat (Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Aus Art. 10 BGÖ ergibt sich, dass keine Formvorschriften bestehen. Vielmehr legt Art. 7 Abs. 1 VBGÖ explizit fest, dass das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten formlos gestellt werden kann und nicht begründet werden muss. Auch die Rechtsgrundlagen, auf die sich Gesuchstellende stützen, müssen nicht angegeben werden.⁶ Art. 10 Abs. 3 BGÖ hält einzig fest, dass das Gesuch hinreichend genau formuliert sein muss. Weder aus dem Öffentlichkeitsgesetz noch aus der Öffentlichkeitsverordnung ergeben sich weitere Voraussetzungen, die ein Zugangsgesuch erfüllen muss.
15. In ihrer an die AXA gerichteten Einsprache vom 19. Februar 2025 erklärt die Antragstellerin in Ziffer 4 der Rechtsbegehren ausdrücklich, dass und zu welchen Dokumenten der AXA sie Zugang verlangt. In Anbetracht der dazugehörigen Ausführungen der Antragstellerin auf den Seiten 12 und 13 der Einsprache ist nach Auffassung des Beauftragten erkennbar, dass sie dieses Herausgabebegehren auf das Öffentlichkeitsgesetz abstützt. Die AXA erklärt im Schlichtungsverfahren nicht, inwiefern die vom Öffentlichkeitsgesetz und der Öffentlichkeitsverordnung aufgestellten Voraussetzungen an ein Zugangsgesuch konkret nicht erfüllt sein sollten.
16. Soweit die AXA vorbringt, der Herausgabeantrag der Antragstellerin sei (nur) als Verfahrensantrag im Rahmen des pendenten Einspracheverfahrens nach Art. 52 ff. ATSG zu qualifizieren und in diesem Verfahren bestehe kein Anspruch auf eine separate Antwort oder einen separaten Entscheid, kann ihrer Einschätzung nicht gefolgt werden. Da für die Einreichung eines Zugangsgesuchs – wie ausgeführt – keine besondere Form gewählt werden muss, kann ein Ersuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten zusammen mit anderen (Rechts-)Begehren oder gar in einem anderen Verfahren geltend gemacht werden, was vorliegend der Fall ist. Nach Ansicht des Beauftragten ist inhaltlich von einem hinreichend genau formulierten Gesuch auszugehen (Art. 10 Abs. 3 BGÖ). Ziffer 4 der Rechtsbegehren der Einsprache vom 19. Februar 2025 ist daher ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ. Die Beurteilung des Zugangsgesuch hat daher nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes zu erfolgen (Art. 10 ff. BGÖ). Die Behörde nimmt grundsätzlich

³ Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.

⁴ GUY-ECABERT, in: Handkommentar BGÖ, Art. 13, Rz 8.

⁵ Vgl. BGE 133 II 209 E. 2.1; BVGE 2011/52 E. 3, BVGE 2011/53 E. 6.

⁶ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen, 24. Mai 2006, Seite 9.

so rasch als möglich zum Gesuch Stellung, in jedem Fall aber innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuchs (Art. 12 Abs. 1 BGÖ). Wird einem Zugangsgesuch nicht vollumfänglich stattgegeben, so muss die Behörde ihre Stellungnahme summarisch begründen (Art. 12 Abs. 4 BGÖ). Aus welchen Gründen resp. aufgrund welcher gesetzlicher Grundlagen die Verfahrensbestimmungen des ATSG bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen nach dem Öffentlichkeitsgesetz anwendbar sein sollen, wird von der AXA nicht dargetan und ist für den Beauftragten auch nicht ersichtlich. Im Ergebnis kann sich die AXA für die Weigerung, das Zugangsgesuch zu bearbeiten und das Verfahren mit einer Stellungnahme nach Art. 12 Abs. 4 BGÖ abzuschliessen, nicht auf die Bestimmungen des ATSG berufen.

17. Die Argumentation der AXA (vgl. Ziffer 16) vermag zum einen auch darum nicht zu überzeugen, weil sie nur genau dieser konkreten, nicht jedoch anderen gesuchstellenden Personen entgegenhalten werden kann. Sie verknüpft das Recht, ein Zugangsgesuch einzureichen, vorliegend indirekt mit der Voraussetzung, nicht Partei eines hängigen (UVG-Einsprache-)Verfahrens mit der AXA zu sein. Das Öffentlichkeitsgesetz macht den grundsätzlichen Anspruch auf Dokumentenzugang aber gerade nicht von bestimmten Voraussetzungen bezüglich der Aktivlegitimation abhängig.⁷ Vielmehr ist nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ das Zugangsrecht als Grundrecht – als subjektives Recht – gestaltet, das ohne Einschränkung *jeder Person* zusteht.⁸
18. Die Antragstellerin reichte ein Zugangsgesuch nach Art. 10 BGÖ bei der AXA ein. Die Behörden sind verpflichtet, an sie gerichtete Zugangsgesuche nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu bearbeiten und die Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes umzusetzen. Dies gilt auch für die AXA, soweit sie vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst wird. Als hoheitlich auftretende Behörde trägt sie die Verantwortung für den rechtsstaatlichen Ablauf des Verfahrens um Zugang zu amtlichen Dokumenten.⁹ Entsprechend muss sie eine Zugangsbeschränkung oder -verweigerung schriftlich und summarisch entsprechend der Öffentlichkeitsgesetzgebung begründen. Gesuchstellende müssen sich ein Bild machen können, aufgrund welcher Überlegungen die zuständige Behörde ihr Zugangsgesuch ablehnt. Hierzu sind unter Hinweis auf die gesetzlichen Bestimmungen die dem Zugang ganz oder teilweise entgegenstehenden Gründe zu erwähnen¹⁰ und nach dem Grundsatz des fairen Verfahrens mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.
19. *Zusammengefasst gelangt der Beauftragte damit zu folgendem Ergebnis: Soweit sie mit ihrem Schreiben vom 19. Februar 2025 um Zugang zu Dokumenten der AXA ersucht, handelt es sich dabei um ein hinreichend genau formuliertes Zugangsgesuch im Sinne von Art. 10 BGÖ. Die AXA ist verpflichtet, dieses Gesuch nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes (insb. der gesetzlichen Fristen) zu bearbeiten (vgl. Art. 10 ff. BGÖ) und mit einer Stellungnahme im Sinne von Art. 12 Abs. 4 BGÖ abzuschliessen, es sei denn sie erteilt vollständig den Zugang zu den ersuchten Dokumenten.*

(Dispositiv auf der nächsten Seite.)

⁷ BBI 2003 2002.

⁸ MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 6, Rz. 20.

⁹ Vgl. dazu Urteil des BVGer A-3215/2020 vom 7. Dezember 2020 E. 7.4.6.

¹⁰ HÄNER, in: Handkommentar BGÖ, Art. 10, Rz. 26 ff.

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

20. Die AXA Versicherungen AG bearbeitet das Zugangsgesuch vom 19. Februar 2025 nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes.
21. Die Antragstellerin kann innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung bei der AXA Versicherungen AG den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
22. Die AXA Versicherungen AG erlässt eine Verfügung, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
23. Die AXA Versicherungen 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).
24. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten wird der Name der Antragstellerin anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).
25. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
X. __, vertreten durch A. __ (Antragstellerin)
 - Einschreiben mit Rückschein (R)
AXA Versicherungen AG
AXA-Rechtsdienst
Unfall und Krankentaggeld
Pionierstrasse 3
8400 Winterthur

Astrid Schwegler
Stv. Leiterin Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip

André Winkler
Jurist Direktionsbereich
Öffentlichkeitsprinzip