Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-7367/2006
{T 0/2}

Urteil vom 8. August 2007

Mitwirkung: Richter Markus Metz (Vorsitz), Richter André Moser, Richterin Florence Aubry Girardin, Gerichtsschreiber Martin Föhse.

X._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Fürsprecher F._____

gegen

Y._____,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch Rechtsanwalt R._____

betreffend
Datenschutz, Verfügung der Y._____ vom 24. Juli 2006

Sachverhalt:

A. Mit Entscheid des a.o. Gerichtspräsidenten II des Richteramts I/II Bern vom (...) im Eheschutzverfahren zwischen X._____ und ihrem Ehemann J._____, auch genannt M._____ (nachfolgend M._____), wurde M._____ verurteilt, seiner Ehefrau ab dem (...) einen monatlich vorauszahlbaren Unterhaltsbeitrag von insgesamt Fr. 2'500.– zu bezahlen (Fr. 500.– als Unterhaltsbeitrag für den gemeinsamen Sohn S._____, geboren am (...), und Fr. 2'000.– für die Ehefrau). Die Y._____ wurde im gleichen Entscheid gerichtlich angewiesen, von den künftigen Rentenauszahlungen an M._____ bis auf weiteres einen Betrag von Fr. 2'500.– direkt auf ein von X._____ genanntes Konto zu überweisen. Im April 2003 stellte die Y._____ die Zahlungen an X._____ ein, weil die Rentenzahlungen an M._____ nicht mehr ausgerichtet würden.

B. Daraufhin ersuchte X._____ die Y._____ um Einsicht in die Unfallakten ihres Ehemannes. Diese wurde ihr verweigert, weshalb sie mit einer Rechtsverweigerungsbeschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern gelangte. Dieses trat zwar mit Urteil vom 16. Februar 2004 mangels sachlicher Zuständigkeit auf die Beschwerde nicht ein, verpflichtete aber die Y._____, nach der datenschutzrechtlichen Verfahrensordnung eine Verfügung zu erlassen. Mit Schreiben vom 21. Juni 2004 lehnte die Y._____ den Erlass einer solchen Verfügung ab. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 1. Juli 2004 bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) Beschwerde ein. Am 15. Februar 2006 hiess die EDSK die Beschwerde teilweise gut und forderte die Y._____ auf, eine Verfügung betreffend das fragliche Akteneinsichtsrecht zu erlassen.

C. Mit Verfügung vom 24. Juli 2006 verweigerte die Y._____ X._____ die Einsicht in die Akten betreffend ihren Ehemann M._____ Zur Begründung führte sie aus, dass ihr gegenüber Dritten eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht zukomme. Weder im Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) noch im Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) finde sich eine gesetzliche Grundlage für ein Akteneinsichtsrecht der Ehefrau. Weil X._____ nicht legitimiert sei, Ansprüche aus der Versicherung ihres Ehemannes gegenüber der Y._____ geltend zu machen, sei für sie eine Akteineinsicht zwecklos. Daneben sei eine solche vorprozessuale Beweisforschung dem schweizerischen Recht fremd.

D. Mit Beschwerde vom 24. August 2006 gelangte X._____ (Beschwerdeführerin) an die EDSK. Sie beantragte, die Verfügung vom 24. Juli 2006 sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolge – aufzuheben und die Y._____ anzuweisen, die Akten von M._____ herauszugeben. In prozessualer Hinsicht stellte sie den Antrag auf Erteilung der unentgeltlichen Prozessführung, unter Beiordnung des die Beschwerde Unterzeichnenden als amtlicher Anwalt. Zur Begründung führte sie hauptsächlich an, M._____ sei mit dem Trennungsurteil vom 27. Januar 1995 zu monatlichen Unterhaltsbeiträgen an sie in der Höhe von Fr. 2'500.– verpflichtet

worden. Die Y._____ als gegenüber dem Unterhaltsschuldner M._____ leistungspflichtige Unfallversicherung sei zur Zahlung dieses Betrages an sie angewiesen worden. Da die Y._____ jedoch seit Mai 2003 nicht mehr zahle, liege es sowohl in ihrem Interesse als auch demjenigen von M._____ zu erfahren, weshalb M._____ keinen Anspruch mehr auf Leistungen der Unfallversicherung haben soll. Die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine Herausgabe der Akten seien gegeben.

E. In ihrer Vernehmlassung vom 4. Dezember 2006 beantragte die Y._____ (Beschwerdegegnerin) die Abweisung der Beschwerde. Sie betonte erneut, weder durch eine Gesetzesbestimmung noch durch eine dem schweizerischen Recht fremde vorprozessuale Beweisforschung zur Herausgabe der Akten verpflichtet zu sein. Ihr komme bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen lediglich das Recht, jedoch keine Pflicht zur Herausgabe von Akten zu.

F. Mit Verfügung vom 5. Dezember 2006 teilte die EDSK den Parteien mit, dass die Akten gestützt auf Art. 53 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) dem Bundesverwaltungsgericht überwiesen werden. Mit Verfügung vom 30. Januar 2007 notifizierte das Bundesverwaltungsgericht den Parteien die Übernahme des Verfahrens und bewilligte gleichzeitig den Antrag der Beschwerdeführerin auf Erteilung des Rechts auf unentgeltliche Prozessführung – unter Beiordnung von Fürsprecher Eric Clivaz als amtlicher Anwalt.

G. Die Beschwerdeführerin hielt in ihrer Stellungnahme vom 25. April 2007 an ihren Rechtsbegehren fest und bekräftigte ihre bis dahin gemachten Ausführungen.

H. In ihrer Duplik vom 8. Juni 2007 beantragte die Beschwerdegegnerin, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Weiter bestätigte sie ihre bisher gemachten Ausführungen und bemerkte, aus einem allfälligen Interesse des Ehemannes der Beschwerdeführerin daran, dass die Beschwerdegegnerin die Rente von Fr. 2'500.– pro Monat bezahle, dürfe keinesfalls darauf geschlossen werden, er würde einer Akteneinsicht zustimmen.

I. Am 25. Juli 2007 reichte die Beschwerdeführerin fristgerecht ihre Schlussbemerkungen ein.

J. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien in den Rechtsschriften wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Die Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung vom 24. Juli 2006 der Beschwerdegegnerin betreffend den Antrag um Akteneinsicht nach Art. 19 DSG bzw. Art. 97 Abs. 6 UVG.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt, sofern es zuständig ist, die Be-

urteilung der beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 VGG). Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Dazu gehören auch Anordnungen von Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen. Das Datenschutzgesetz gilt auch für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch private Personen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSG). Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, gelten als Bundesorgane im Sinne des Datenschutzgesetzes (Art. 3 Bst. h DSG). Nach Darstellung der Beschwerdegegnerin bearbeitet sie die Daten von M._____ als Versicherungsunternehmen im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Bst. a UVG. Wenn eine private Organisation oder Institution Verfügungen erlassen kann, wie dies die vom Bund anerkannten Krankenversicherungen oder die im UVG-Bereich tätigen Unfallversicherer tun, nimmt sie öffentliche Aufgaben wahr und handelt damit hoheitlich resp. als Bundesorgan im Sinn des Datenschutzgesetzes (vgl. URS BELSER in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, Basel 2006, Rz. 36 zu Art. 3 DSG [hiernach BSK DSG]; Urteil des Bundesgerichts 1A.6/2001 E. 1a vom 2. Mai 2001; BGE 123 II 534 E. 1a und 3c). Die Verfügung der Beschwerdegegnerin ist demnach ein zulässiges Anfechtungsobjekt.

1.2 Da hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG verfügt hat, ist das Bundesverwaltungsgericht nach dem Gesagten zur Beurteilung vorliegender Beschwerde zuständig.

1.3 Gemäss Art. 16 Abs. 1 des Geschäftsreglementes vom 11. Dezember 2006 für das Bundesverwaltungsgericht (VGR, SR 173.320.1) behandelt die erste Abteilung Geschäfte, die ihren Schwerpunkt in den Bereichen Infrastruktur, Umwelt, Abgaben und Personal haben. Im Einzelnen wird die Geschäftsverteilung im Anhang des VGR geregelt (Art. 16 Abs. 5 VGR). Gemäss diesem werden der ersten Abteilung auch Geschäfte aus dem Gebiet des Datenschutzes zugeteilt. Es handelt sich dabei um Fälle, bei welchen über datenschutzrechtliche Fragen in der Hauptsache zu befinden ist und sich diese nicht nur vorfrageweise im Zusammenhang mit einem anderen Prozessthema stellen (vgl. dazu analog BGE 127 V 219 E. 1a/aa, BGE 123 II 534 E. 1f). Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG sieht vor, dass dieses Gesetz auf hängige Zivilprozesse, Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechtshilfe sowie staats- und verwaltungsrechtliche Verfahren mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren, nicht anwendbar ist. Vorliegend geht es um die Frage, ob die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin das Einsichtsrecht nach Art. 19 DSG resp.

Art. 97 UVG hätte gewähren sollen, mithin um eine rein datenschutzrechtliche Hauptfrage. Sie ist weder vorfrageweise zu beantworten noch bezieht sie sich auf ein hängiges Verfahren im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG. Folglich liegt die funktionelle Zuständigkeit bei der ersten Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-2482/2007 vom 26. Juni 2007 E. 1.3, A-7372/2006 vom 6. Juni 2007 E. 1.3, A-7757/2006 vom 16. Mai 2007 E. 1.2).

1.4 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Akteneinsicht ist abgewiesen worden, sie ist durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt.

1.5 Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

1.6 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid mit voller Kognition (Art. 49 VwVG). Die Beschwerdeführerin kann neben der Verletzung von Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG) und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 Bst. c VwVG; vgl. André Moser, in André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.59; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1632 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat von Amtes wegen den Sachverhalt festzustellen und das Recht anzuwenden. Es ist dabei nicht an die Parteibegehren und die rechtlichen Überlegungen der Parteien gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 112).

2. Die Beschwerdeführerin leitet ihren Anspruch auf Akteneinsicht aus Art. 19 Abs. 1 Bst. a, b und d DSG ab. Sie habe ein offensichtliches Interesse daran zu erfahren, weshalb die Beschwerdegegnerin die Rentenzahlungen an ihren Ehemann – und damit auch die Zahlungen an sie selbst – eingestellt habe. Sollte die Beschwerdegegnerin die Ausrichtung der Rente zu unrecht eingestellt haben, werde beabsichtigt, diese einzuklagen.

2.1 Die Beschwerdegegnerin bringt im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin könne aus dem Datenschutzgesetz keinen Anspruch auf Akteneinsicht ableiten. Dies, weil gemäss Art. 19 Abs. 4 DSG i.V.m. Art. 33 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) Dritten gegenüber eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht bestehe. Im Übrigen sei sie durch das Datenschutzgesetz – unter gewissen Voraussetzungen – zu einer allfälligen Da-

tenherausgabe an Dritte lediglich berechtigt, aber nicht verpflichtet. Weiter bestehe auch im UVG keine Bestimmung, die der Beschwerdeführerin ein Akteneinsichtsrecht einräumen würde. Vielmehr dürften gemäss Art. 97 Abs. 7 UVG Daten nur bekannt gegeben werden, welche für den in Frage stehenden Zweck erforderlich seien. Da die Ehefrau als Nichtpartei bezüglich der Verweigerung von UVG-Leistungen an ihren Ehemann nicht rechtsmittellegitimiert sei, sei eine Herausgabe der Akten an sie zwecklos. Daneben sei eine vorprozessuale Beweisforschung dem schweizerischen Recht fremd, weshalb eine Herausgabe der Akten für einen allfälligen Zivilprozess gegen sie selber ebenfalls nicht in Betracht komme.

2.2 Gemäss Art. 19 Abs. 1 DSG dürfen Bundesorgane – zu welchen vorliegend auch die Beschwerdegegnerin zu zählen ist (vgl. Art. 3 Bst. h DSG) – Personendaten bekannt geben, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 17 DSG besteht. Besonders schützenswerte Personendaten (vgl. Art. 3 Bst. c DSG) dürfen nur bearbeitet werden, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht (Art. 17 Abs. 2 DSG). Die fraglichen Akten der Beschwerdegegnerin betreffend M._____ beinhalten zweifelsohne Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes (vgl. Art. 3 Bst. a DSG). Insbesondere werden die Akten auch Daten über die Gesundheit von M._____ beinhalten, weshalb sie als besonders schützenswert im Sinne von Art. 3 Bst. c Ziff. 2 zu qualifizieren sind (vgl. BELSER, BSK DSG, Rz. 14 zu Art. 3 DSG). Sowohl Art. 17 DSG (Abs. 2 Bst. a, b und c) als auch Art. 19 DSG (Abs. 1 Bst. a bis d) sehen Ausnahmen vom Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung resp. -herausgabe vor (YVONNE JÖHRI/MARCEL STUDER, BSK DSG, Rz. 18 zu Art. 19 DSG).

2.3 Somit ist zunächst zu prüfen, ob sich für die beantragte Datenbekanntgabe eine Grundlage in einem formellen Gesetz im Sinne von Art. 17 Abs. 2 DSG findet. Erst anschliessend wäre – sollte keine solche gegeben sein – zu prüfen, ob allenfalls ein Ausnahmetatbestand aus Art. 17 resp. Art. 19 DSG greift.

3. Vorliegend geht es um Daten, die von einem Versicherungsunternehmen im Sinne von Art. 68 Abs. 1 Bst. a UVG im Rahmen des Versicherungsverhältnisses (Art. 59 UVG) bearbeitet werden. In Art. 96 f. UVG finden sich spezifische Informationsbearbeitungs- und Datenschutzregelungen. Art. 97 UVG regelt die Datenbekanntgabe. Diese Bestimmung ist auf den mittlerweile aufgehobenen Art. 102*a* UVG (AS 2002 3453) zurückzuführen. Jener wurde seinerzeit im Rahmen der Anpassung und Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten in den Sozialversicherungen in das UVG aufgenommen (vgl. Botschaft vom 7. November 2001 über die Anpassung des Anhangs zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, BBl 2002 818). Diese beinhaltete die Gesetzesänderungen, welche für die Schaffung der vom DSG im Sozialversicherungsbereich verlangten Rechtsgrundlagen erforderlich waren. Damit wurde in jedem Sozialversicherungsgesetz eine neue Bestimmung geschaffen, welche die Bearbeitung sämtlicher für das Führen der Versicherung erforderlichen Personendaten gestattete, die Bekanntgabe von Personendaten auf Gesetzesstufe (und nicht wie vorher auf

Verordnungsstufe) regelte und eine formelle Rechtsgrundlage für die bestehenden Abrufverfahren einführte (vgl. Botschaft vom 24. November 1999 über die Anpassung und Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten in den Sozialversicherungen, BBl 2000 256; CLAUDE VÖGELI, Bearbeitung von Personendaten in den Sozialversicherungen: neue Gesetzesbestimmungen, Soziale Sicherheit, Heft 2 2001, S. 98). Der Inhalt von Art. 102*a* UVG – welcher unverändert gelten sollte – wurde schliesslich im Zusammenhang mit der Anpassung an das ATSG zu Art. 97 UVG transferiert und die Abweichungen zum ATSG wurden als solche gekennzeichnet (vgl. BBl 2002 818). Mit Art. 102*a* resp. Art. 97 DSG hat der Gesetzgeber mit anderen Worten die gemäss Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 und 2 erforderliche formellgesetzliche Grundlage zur Bekanntgabe von (besonders schützenswerten) Personendaten geschaffen. Die Voraussetzungen für eine Datenbekanntgabe an Dritte sind demnach vorliegend in Art. 97 UVG zu suchen und nicht im DSG.

Daran ändert der Umstand nichts, dass das Datenschutzgesetz als "Querschnittsgesetz", das sowohl im öffentlichen Recht als auch im Privatrecht Anwendung findet, grundsätzlich Vorrang vor anderen Datenbearbeitungsvorschriften hat (vgl. URS MAURER-LAMBROU/SIMON KUNZ, BSK DSG, Rz. 2 zu Art. 2 DSG; Botschaft vom 23. März 1988 zum Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 1988 II 444). Das Datenschutzgesetz hat vorliegend subsidiären Charakter, indem es in Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 und 2 DSG selbst auf eine (andere) gesetzliche Grundlage verweist und mit den Ausnahmekatalogen von Art. 17 und 19 DSG lediglich Auffangtatbestände bietet, die greifen, wenn kein anderer Erlass diese Frage regelt.

Die noch ungeklärte und kontrovers behandelte Frage, ob bei fehlender Rechtsgrundlage besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile im Falle einer Datenbekanntgabe dem Ausnahmekatalog von Art. 19 Abs. 1 Bst. a bis d oder demjenigen von Art. 17 Abs. 2 Bst. a bis c DSG folgen, kann daher offen bleiben (vgl. JÖHRI/STUDER, BSK DSG, Rz. 53 zu Art. 19 DSG, die sich für die Anwendbarkeit des Ausnahmekataloges von Art. 19 DSG aussprechen; wohl offen gelassen im Urteil des Bundesgerichts 2A.96/2000 vom 25. Juli 2001 E.6, für die Anwendbarkeit des Ausnahmekataloges von Art. 19 DSG aber BGE 131 II 414 E. 2.3, dort allerdings nicht weiter begründet).

4. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, sie sei gemäss Art. 19 Abs. 4 Bst. b DSG i.V.m. Art. 33 ATSG zur Geheimhaltung verpflichtet. Andererseits führt sie aus, Art. 97 Abs. 7 UVG stehe ebenfalls einer Herausgabe der Daten an die Beschwerdeführerin entgegen, weil der in Frage stehende Zweck einer dem schweizerischen Recht fremden vorprozessualen Beweisausforschung gleich kommen würde. Aus diesem Grunde erübrige sich auch die Frage einer hypothetischen Einwilligung von M._____, da eine Datenherausgabe zu einem solchen Zweck ohnehin unzulässig sei.

4.1 Wie ausgeführt (E. 3), kommt vorliegend das UVG zur Anwendung. Nach

Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG dürfen Organe, die mit der Durchführung sowie der Kontrolle oder Beaufsichtigung der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, Personendaten – sofern kein überwiegendes Privatinteresse besteht (Abs. 1) – in Abweichung von Art. 33 ATSG bekannt geben, sofern die betroffene Person im Einzelfall schriftlich eingewilligt hat oder, wenn das Einholen der Einwilligung nicht möglich ist, diese nach den Umständen als im Interesse des Versicherten vorausgesetzt werden kann. Das Auskunftsrecht richtet sich nach der Gesetzgebung über den Datenschutz (Art. 123a der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung [UVV, SR 832.202]).

4.2 Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 33 ATSG einer Datenherausgabe nicht entgegen steht (Art. 97 Abs. 6 UVG).

Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin betreffend Art. 97 Abs. 7 UVG sind unzutreffend. Diese Norm bestätigt lediglich den Grundsatz, wonach immer nur soviel Daten wie nötig und so wenig wie möglich zu bearbeiten bzw. herauszugeben sind (vgl. JÖHRI/STUDER, BSK DSG, Rz. 33 zu Art. 19 DSG). Sie verlangt keinen qualifizierten (späteren) Verwendungszweck als Grund für die Datenherausgabe. Dieser Zweck ist insofern irrelevant. Er soll vielmehr dazu dienen, der Behörde, die die Daten herauszugeben hat, einen Rahmen für die Auswahl der tatsächlich erforderlichen Aktenteile zu geben und bringt damit gleichzeitig das in diesem Gebiet geltende Prinzip der Proportionalität zum Ausdruck.

Eine andere Auslegung macht auch im Licht von Art. 8 DSG keinen Sinn: Hätte M._____ sein Auskunftsrecht selbst geltend gemacht, wäre die Beschwerdegegnerin – Art. 9 DSG vorbehalten – ebenfalls voraussetzungslos verpflichtet gewesen, ihm alle über ihn vorhandenen Daten mitzuteilen (Art. 8 Abs. 2 Bst b DSG). Liegt nun die – ausdrückliche oder vermutete – Einwilligung des Betroffenen im Sinn von Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG vor, gibt es konsequenterweise auch keinen Grund von derjenigen, die, sich auf die Einwilligung stützend, Auskunft über den Inhalt der Datensammlung wünscht, zu verlangen, Rechenschaft über den Verwendungszweck der so gewonnenen Informationen abzulegen.

Nach dem Gesagten geht auch die Argumentation der Beschwerdegegnerin bezüglich einer angeblichen, dem schweizerischen Recht fremden, vorprozessualen Beweisforschung fehl. Die EDSK hält in ihrem Entscheid vom 15. Februar 2006, Nr. 4/04, S.8, zwar zutreffender Weise fest, eine allgemeine vorprozessuale Beweisausforschung der Gegenpartei sei dem schweizerischen Recht fremd. Sie führt allerdings selber aus, dass allfällige vor- oder ausserprozessuale Auskunftspflichten einer materiellrechtlichen Grundlage bedürften. Vorliegend handelt es sich um eine ausserprozessuale Auskunftspflicht, die sowohl das UVG als auch das DSG – losgelöst von der Frage des Verwendungszwecks – vorsehen (vgl. auch ALEXANDRA RUMO-JUNGO in: Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die Unfallversicherung, 3. Aufl.,

Zürich 2003, S. 374; BGE 123 II 53 E. 1b und E. 2e, dort allerdings in Bezug auf das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG im Verhältnis zu den alten Bestimmungen des UVG). Dass die Auskunft in diesem Fall zur Abklärung allfälliger Prozesschancen gegenüber der Beschwerdegegnerin dient, ist unerheblich. Die Frage der vorprozessualen Beweisausforschung würde sich anders gesagt nur dann stellen, wenn die Beschwerdeführerin keine Möglichkeit hätte, über die Gesetzgebung zum Datenschutz ein Gesuch um Einsichtnahme in die Akte ihres Ehemannes zu stellen.

5. Da M._____ unbekannten Aufenthalts, mithin eine schriftliche Einwilligung nicht einholbar ist, ist infolgedessen nach dem mutmasslichen Interesse von M._____ an der Bekanntgabe der Daten an seine Ehefrau zu fragen (Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG; vgl. auch das Urteil der EDSK vom 15. Februar 2006, Nr. 4/04, S. 9). M._____ ist verpflichtet, der Beschwerdeführerin und dem gemeinsamen Sohn einen Unterhaltsbeitrag von insgesamt Fr. 2'500.– pro Monat zu bezahlen. Da die Beschwerdegegnerin gleichzeitig Schuldnerin einer Rente aus UVG von M._____ war, wurde sie gerichtlich angewiesen, den Betrag von Fr. 2'500.– direkt an die Beschwerdeführerin auszurichten. Die Beschwerdeführerin macht nun geltend, es sei auch im Interesse von M._____, überprüfen zu können, ob die Beschwerdegegnerin ihre Zahlungen zu Recht eingestellt habe. Seine Pflicht zur Rentenzahlung würde durch die Einstellung der Zahlungen der Beschwerdegegnerin nicht wegfallen, vielmehr müsste er die Zahlungen nun selbst ausrichten. Eine Einwilligung in die Einsichtnahme könne daher vorausgesetzt werden.

5.1 Nach Ansicht der Beschwerdegegnerin kann eine Einwilligung höchstens dann angenommen werden, wenn keine ausdrückliche Einwilligung erhältlich ist. So habe sich die Beschwerdeführerin zunächst um eine ausdrückliche Einwilligung seitens M._____ zu bemühen und diese vorzulegen bzw. den Nachweis zu erbringen, dass keine ausdrückliche Einwilligung erhältlich sei.

5.2 Eine mutmassliche Einwilligung der betroffenen Person kommt nur in Fällen in Betracht, in denen es unmöglich oder schwierig ist, die Einwilligung dieser Person einzuholen. Weiter muss aus den Umständen eindeutig hervorgehen, dass die betroffene Person der Datenbekanntgabe zugestimmt hätte. Dies wird dann angenommen, wenn die Bekanntgabe der Daten im Interesse der betroffenen Person erfolgt (vgl. JÖHRI/STUDER, BSK DSG, Rz. 47 f. zu Art. 19 DSG).

5.3 Gemäss den von der Beschwerdegegnerin unbestritten gebliebenen Angaben der Beschwerdeführerin ist der Aufenthaltsort von M._____ nicht bekannt. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass S.W keine Kenntnis vom Wegfall der Rente hat. Das Fortdauern der Rentenzahlung liegt aber durchaus in seinem Interesse; er dürfte mit dem Rentenwegfall nicht einverstanden sein. So würde M._____ der Beschwerdeführerin kaum die Einwilligung zum Ergreifen allfälliger Gegenmassnahmen verweigern. Deshalb kann seine mutmassliche Einwilligung betreffend Aktenherausgabe und damit ein Anwendungsfall von Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG an-

genommen werden. Die Beschwerdegegnerin wäre damit berechtigt, aber nicht verpflichtet gewesen, die Daten bekannt zu geben.

6. Schliesslich ist zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin das ihr von Art. 97 Abs. 6 UVG eingeräumte Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform ausgeübt hat. Insbesondere sind dabei das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Interessen zu befolgen. Ausserdem sind Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auch bei Ermessensentscheiden zu beachten. Pflichtgemässe Ausübung bedeutet aber nicht nur, dass der Entscheid rechtmässig, sondern auch dass er angemessen (zweckmässig) sein muss (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 441, PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 26 Rz. 11). Verkennt eine Behörde das Vorliegen oder die Bedeutung eines Ermessensspielraums, liegt eine Rechtsverletzung vor. Diese Rechtsverletzung kann als Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung oder Ermessensmissbrauch in Erscheinung treten (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 26 Rz. 15). Eine Ermessensunterschreitung liegt vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise zum Vornherein verzichtet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 470).

6.1 Die Beschwerdegegnerin verneint das Vorliegen eines Rechts auf Akteneinsicht sowohl gestützt auf das DSG als auch auf das UVG. Sie unterliege der gesetzlichen Geheimhaltungspflicht nach Art. 33 ATSG. Sie nimmt weder in der Verfügung vom 24. Juli 2006 noch in der Stellungnahme zur Beschwerde vom 24. August 2006 eine Interessenabwägung vor. Mit Verfügung vom 16. Mai 2007 wurde die Beschwerdegegnerin eingeladen, in der Duplik darzulegen, welche Interessen ihrer Ansicht nach für die Datenbekanntgabe und welche dagegen sprechen würden und welche Interessen schliesslich überwögen und weshalb. Dies mit folgendem Hinweis: "Vornahme der Interessenabwägung gemäss Urteil der EDSK vom 15. Februar 2006, Ziff. 2.c und Ziff. 3." In ihrer Duplik vom 8. Juni 2007 führt die Beschwerdegegnerin aus, es gäbe keine schützenswerten Interessen, welche für die Datenbekanntgabe sprechen würden, und es sei keine Interessenabwägung vorzunehmen.

6.2 Nach dem Gesagten zeigt sich, dass die Beschwerdegegnerin zu Unrecht ihr Ermessen nicht ausgeübt hat. Es liegt damit ein qualifizierter Ermessensfehler und somit eine Rechtsverletzung vor. Gemäss Art. 49 Bst. c VwVG kann das Bundesverwaltungsgericht eine Verfügung allerdings nicht nur auf die Verletzung von Bundesrecht im Sinn von Art. 49 Bst. a VwVG, sondern auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen. Aufgrund dessen kann es sein Ermessen an Stelle desjenigen der Beschwerdegegnerin setzen. Angesichts der Sachlage rechtfertigt es sich nicht, in diesem Punkt Zurückhaltung zu üben. Für die vorzunehmende Interessenabwägung bedarf es keiner spezifischen Fachkenntnisse. Es ist zu prüfen, ob allenfalls wesentliche öffentlichen Interessen oder ein überwiegendes privates Interesse gegen eine Datenherausgabe an die Beschwerdeführerin spre-

chen. Massgebend ist eine objektivierende Betrachtungsweise: Ein überwiegendes Interesse ist dann gegeben, wenn auch ein unvoreingenommener Betrachter dies so werten würde (JÖHRI/STUDER, BSK DSG, Rz. 74 f. zu Art.19 DSG).

6.3 Das Interesse von M._____ steht einer Datenbekanntgabe nicht entgegen (vgl. E. 5.3). Es gibt keine Anhaltspunkte, die dagegen sprechen würden. Vielmehr ist es in seinem Sinn, wenn seine Ehefrau in die Versicherungsakten Einsicht nehmen könnte, um festzustellen weshalb die Rentenzahlungen eingestellt worden sind. Aufgrund dieser Umstände darf vorliegend das Interesse des M._____ an der Datenbekanntgabe an seine Ehefrau vorausgesetzt werden (Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG). Es bleibt zu prüfen, ob allenfalls öffentliche Interessen oder weitere private Interessen einer Datenbekanntgabe entgegen stehen. Wesentliche öffentliche Interessen können etwa solche der militärischen Sicherheit, des Staatsschutzes und des Polizeiwesens sein (JÖHRI/STUDER, BSK DSG, Rz. 72 zu Art. 19 DSG; vgl. auch das Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 21. November 1997, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 62.58 E. 3 c). Auch hier sind aus den Akten keine Hinweise ersichtlich, die auf ein solches überwiegendes öffentliches Interesse schliessen liessen. Schliesslich bestehen keine überwiegenden Interessen Dritter, die gegen eine Datenherausgabe sprechen würden. Insbesondere werden solche auch von der Beschwerdegegnerin nicht geltend gemacht. Das Interesse zu vermeiden, dass die Beschwerdeführerin aus der Akteneinsicht allenfalls Erkenntnisse gewinnen könnte, welche den Rechtsstandpunkt der Beschwerdegegnerin erschweren, ist hier nicht relevant. Wie bereits gesagt (E. 4.2) sind nur diese Daten bekannt zu geben, welche für den in Frage stehenden Zweck erforderlich sind (Art. 97 Abs. 7 UVG).

7. Als Fazit ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin zu Unrecht die Einsicht in das Dossier betreffend ihren Ehemann verweigert hat. Im UVG findet sich eine gesetzliche Grundlage (vgl. Art. 19 Abs. 1 DSG), die ihr ein solches Einsichtsrecht einräumt (Art. 97 Abs. 6 Bst. b UVG), und es liegen weder private noch öffentliche Interessen vor, die eine Verweigerung der Einsichtsmöglichkeit rechtfertigen würden. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Beschwerdegegnerin ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin das ihr im gesetzlichen Rahmen zustehende Einsichtsrecht zu gewähren (Art. 97 Abs. 7 UVG).

8. Gestützt auf Art. 63 Abs. 2 VwVG wird davon abgesehen, Verfahrenskosten zu erheben, zumal der Streit sich vorliegend nicht um vermögensrechtliche Interessen der Beschwerdegegnerin dreht.

9. Nach Art. 64 Abs. 1 VwVG kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen. Der Umstand, dass die Beschwerdeführerin das Recht zur unentgeltlichen Prozessführung geniesst, ändert nichts am Grundsatz, dass sie gegenüber der unterliegenden Gegenpartei einen Anspruch auf

eine Parteientschädigung hat. Die Entschädigung für die Beschwerdeführerin wird auf Fr. 2'000.– bestimmt (Art. 8 ff. und Art. 14 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Y._____ vom 24. Juli 2006 aufgehoben.
2. Die Y._____ wird angewiesen, X._____ die Akten betreffend J._____, auch genannt M._____, herauszugeben.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
4. Die Y._____ hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.– auszurichten.
5. Dieses Urteil wird eröffnet:
   - der Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
   - der Beschwerdegegnerin (mit Gerichtsurkunde)
   - dem eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Art. 35 Abs. 2 VDSG, SR 235.11)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Markus Metz	Martin Föhse

Rechtsmittelbelehrung

Dieses Urteil kann innert dreissig Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne angefochten werden, sofern die Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz [BGG], SR 173.110) erfüllt sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Das angefochtene Urteil und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand am: