VPB 67.75

(Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 16. Februar 2002)

Datenbearbeitung in Zusammenhang mit einer unfallversicherungsrechtlichen Streitigkeit. Sachliche Zuständigkeit der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK).

Art. 2 Abs. 2 Bst. c, Art. 33 Abs. 1 Bst. b DSG.

Die Möglichkeit einer Beschwerdeführung gemäss Art. 33 DSG und damit die Zuständigkeit der EDSK ist zu verneinen, wenn die in Frage stehende Datenbearbeitung in engem Zusammenhang mit einer Streitigkeit über einen unfallversicherungsrechtlichen Leistungsanspruch erfolgt und einzig der Sachverhaltsermittlung im Rahmen des unfallversicherungsrechtlichen Verfahrens dient. Eine selbständig zu beurteilende datenschutzrechtliche Frage kann unter diesen Umständen nicht vorliegen.

Traitement de données en relation avec un litige de droit de l'assurance-accidents. Compétence matérielle de la Commission fédérale de la protection des données (CFPD).

Art. 2 al. 2 lett. c, art. 33 al. 1 lett. b LPD.

La possibilité de recourir selon l'art. 33 LPD et donc la compétence de la CFPD doit être niée lorsque le traitement de données en question est effectué en relation étroite avec un litige portant sur le droit à des prestations de l'assurance-accidents et sert uniquement à l'établissement des faits dans le cadre de la procédure de droit de l'assurance-accidents. Dans ces conditions, on ne peut pas se trouver en présence d'une question de protection des données à juger séparément.

Trattamento dei dati relativa ad un litigio nell'ambito del diritto dell'assicurazione contro gli infortuni. Competenza materiale della Commissione federale della protezione dei dati (CFPD).

Art. 2 cpv. 2 lett. c, art. 33 cpv. 1 lett. b LPD.

Deve essere negata la possibilità di interporre ricorso secondo l'art. 33 LPD, e quindi la competenza materiale della CFPD, se il trattamento dei dati in questione è strettamente legata ad un litigio relativo al diritto a prestazioni secondo l'assicurazione contro gli infortuni e se serve unicamente ad accertare i fatti nel quadro della procedura del diritto dell'assicurazione contro gli infortuni. Tenuto conto di queste circostanze, non può esservi una questione di protezione dei dati da decidere separatamente.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Im August 1997 verunfallte W. und zog sich eine Achillessehnen-Ruptur zu. In der Folge wurde, unter anderem zur Feststellung allfälliger Vorschäden, eine Kernspinresonanztomographie (MRI) erstellt. Die X-Versicherung verlangte als Unfallversicherer im Sinne des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG, SR 832.20) von W. unter Hinweis auf die Mitwirkungspflichten des Versicherten gemäss Art. 47 UVG und Art. 55 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (UVV, SR 832.202) die Herausgabe des MRI, welche dieser verweigerte. Dieses MRI wurde nach Angaben des beratenden Unfallchirurgen benötigt, insbesondere um festzustellen, ob degenerative Veränderungen vorliegen. W. seinerseits stellte sich auf den Standpunkt, dass der MRI-Bericht für die Beurteilung des Versicherungsanspruchs unerheblich sei. Mit Verfügung vom 9. April 1999 stellte die X-Versicherung fest, dass sie als Unfallversicherer die Herausgabe des MRI rechtmässig verlangt habe. Diese Feststellungsverfügung wurde mit der Belehrung versehen, dass sie rechtskräftig werde, wenn nicht innerhalb von 30 Tagen bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission (EDSK) begründet Beschwerde erhoben werde.

B. Am 7. Mai 1999 erhob W. gegen die oben genannte Verfügung bei der EDSK «Einspruch». Er stellte kein ausdrückliches Rechtsbegehren. Der Begründung lässt sich indessen entnehmen, dass er grundsätzlich die Berechtigung der Beschwerdegegnerin, die fraglichen MRI-Bilder herauszuverlangen, bestreitet. Sinngemäss verlangt er damit die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Feststellung der Widerrechtlichkeit der entsprechenden Datenbearbeitung.

C. In ihrer schriftlichen Beschwerdeantwort vom 9. September 1999 beantragte die Beschwerdegegnerin Abweisung der Beschwerde unter der gesetzlichen Entschädigungsfolge. In der Begründung machte sie zusammenfassend geltend, sie habe vom Beschwerdeführer keineswegs sämtliche medizinischen Unterlagen pauschal eingefordert, sondern nur solche, die im Zusammenhang mit dem die Leistungspflicht auslösenden Ereignis stünden, deren sorgfältige Abklärungen zu den Pflichten eines Unfallversicherers gehörten. Sie sei deshalb berechtigt gewesen, die eingeforderten Daten zu bearbeiten.

D. Das Verfahren wurde in der Folge auf die Eintretensfrage beschränkt.

In einer schriftlichen Eingabe vom 10. Dezember 1999 stellte die Beschwerdegegnerin den neuen Hauptantrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten; für den Fall des Eintretens sei die Beschwerde abzuweisen, unter Kostenfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers.

Zur Begründung des neuen Antrags führte sie aus, dass sie die im MRI-Befund enthaltenen Daten bisher weder habe beschaffen noch bearbeiten können, weil der Beschwerdeführer verhindert habe, dass sie darin habe Einsicht nehmen können. Damit stehe fest, dass keine Persönlichkeitsverletzung im Sinne des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) eingetreten sein könne, die durch einen Feststellungsentscheid beseitigt werden könnte. Anders wäre es nur, wenn sie die Möglichkeit hätte, ihr Informationsbedürfnis gegen den Willen des Beschwerdeführers durchzusetzen, was jedoch nicht der Fall sei. Für den Fall, dass der Versicherte seine Mitwirkung gemäss Art. 47 UVG/Art. 55 UVV, insbesondere die Herausgabe medizinischer Unterlagen verweigere, habe der Versicherer keine Möglichkeit, diese gegen dessen Willen durchzusetzen. Fehle es an einem (negativen) Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers, sei auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Es stehe weder eine Datenbeschaffung noch eine Datenbearbeitung im Sinne von Art. 33 DSG im Raum. Ob die Beschwerdegegnerin aber berechtigt gewesen sei, den MRI-Befund zu verlangen, sei eine nach rein unfallversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilende Frage, deren Beantwortung nicht in der Kompetenz der EDSK liege. Damit fehle es an der Zuständigkeit der angerufenen Beschwerdeinstanz. Der Beschwerdeführer liess sich nicht weiter vernehmen.

E. Mit dem aufgrund des Wohnsitzes des Beschwerdeführers zuständigen Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich wurde ein Meinungsaustausch durchgeführt, welcher zu einem doppelten Schriftenaustausch führte. Mit Schreiben vom 6. März 2000 hielt dieses Gericht unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) fest, dass im vorliegenden Fall die Beschwerdegegnerin die Verfügung vom 9. April 1999 gar nicht hätte erlassen dürfen. Das EVG habe mit Urteil vom 19. November 1999 (inzwischen publiziert als BGE 125 V 401 ff.) in Änderung seiner bisherigen Praxis entschieden, dass der Anordnung einer Begutachtung durch eine IV-Stelle kein Verfügungscharakter zukomme. Nach der im Bereich der Invalidenversicherung ergangenen Rechtsprechung stehe fest, dass für im Rahmen der Abklärung der Verhältnisse oder beim Vollzug einer rechtskräftigen Verfügung getroffene Anordnungen nach ausdrücklicher Vorschrift von Art. 75 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV, 831.201) keine Verfügung zu erlassen sei (was sich im Übrigen auch aus Art. 57 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung [IVG], SR 831.20 ergebe, wonach die IV-Stelle nur über
Leistungen, nicht aber über Abklärungen zu verfügen habe). Diese Rechtsprechung habe auch im Bereich der Unfallversicherung Gültigkeit. Keine der massgebenden Bestimmungen des UVG, der UVV oder des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) sehe vor, dass der Unfallversicherer über die Mitwirkung des Versicherten bei Abklärungsmassnahmen zu verfügen habe. Gegenteils bestimme Art. 47 UVG in Verbindung mit Art. 59 UVV, welche Folgen die Verweigerung der Mitwirkung nach sich zieht und welche Möglichkeiten der Unfallversicherer in einem solchen Fall hat. In Anlehnung an das oben erwähnte Urteil des EVG wäre die Zulässigkeit des Vorgehens der Verwaltung dann im Rahmen der Beurteilung des (ablehnenden) Leistungsentscheides zu prüfen. Das Sozialversicherungsgericht würde deshalb mit grösster Wahrscheinlichkeit auf die gegen einen gleichlautenden Einspracheentscheid (Art. 105 UVG) erhobene Beschwerde nicht eintreten. Es erachtete bei dieser Sachlage die Überweisung der vorliegenden Beschwerde als nicht opportun.

Auch nachdem der Präsident der EDSK nochmals einlässlich die - nachfolgend aufzuzeigenden - Gründe dargelegt hatte, die im vorliegenden Fall zu einem negativen Kompetenzkonflikt führen, hielt das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich an dieser Auffassung fest.

Aus den Erwägungen:

1. Gemäss Art. 7 VwVG hat jede Behörde ihre Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen. Gemäss Art. 9 VwVG in Verbindung mit Art. 20 der auf das Beschwerdeverfahren vor der EDSK anwendbaren Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (SR 173.31) hat die Kommission über ihre Zuständigkeit zu entscheiden, wenn diese streitig ist.

2.a. Gemäss Art. 33 Bst. b DSG ist die EDSK zuständig zum Entscheid über Beschwerden gegen Verfügungen von Bundesorganen in Datenschutzfragen, ausgenommen solche des Bundesrates. Es steht ausser Frage, dass die Beschwerdegegnerin in ihrer Eigenschaft als Versicherer im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung als Bundesorgan im Sinne von Art. 3 Bst. h DSG zu gelten hat (vgl. BGE 123 II 535 f., BGE 120 V 361). Insofern geht die angefochtene Verfügung zutreffend davon aus, dass (theoretisch) gegen datenschutzrechtliche Anordnungen der Beschwerdegegnerin eine Beschwerde an die EDSK erhoben werden kann.

b. Gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG ist dieses Gesetz nicht anwendbar und eine Anrufung der EDSK demnach ausgeschlossen auf (...) staats- und verwaltungsrechtliche Verfahren mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren. Nach bisheriger Praxis der EDSK (vgl. nicht publizierte Urteile vom 12. März 1999 i.S. M. gegen Z., Nr. 3/98, und vom 6. November 2000 i.S. D. gegen S., Nr. 2/98) gilt diese Ausnahme - und damit die Anwendbarkeit des DSG - auch im erstinstanzlichen sozialversicherungsrechtlichen Verfahren einschliesslich des Einspracheverfahrens). Grundsätzlich ist deshalb im Rahmen der zwischen dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin geführten Auseinandersetzung um Leistungsansprüche bezüglich des Unfalls vom 26. August 1997 das DSG anwendbar.

c. Mit dem Erlass des DSG und der darin vorgesehenen Zuständigkeit der EDSK zur Beurteilung von Beschwerden gegen in Anwendung dieses Gesetzes erlassene Verfügungen von Bundesorganen hat der Gesetzgeber bewusst eine Regelung geschaffen, die in solchen Fällen zu einer Verzweigung des Rechtsweges führt, weil nicht diejenigen Instanzen entscheiden, die sonst für Beschwerden im jeweils betreffenden Sachgebiet zuständig sind (vgl. Renata Jungo in Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1995, N. 13 zu Art. 33). Datenschutzrechtliche Fragen können sich als «Querschnittsproblem» im Rahmen eines bestimmten Verfahrens stellen, das andere, z. B. sozialversicherungsrechtliche Ansprüche zum Gegenstand hat. In diesem Fall sind die datenschutzrechtlichen Aspekte zusammen mit den jeweils spezialgesetzlich geregelten Fragen im entsprechenden Verfahren zu beurteilen. Sie können aber auch als selbständige Sachentscheide, losgelöst von einem andern Verfahren, aufgeworfen werden und unterliegen diesfalls der Beschwerde gemäss Art. 33 DSG an die EDSK (BGE 123 II 536 E. 1b, mit weiteren Hinweisen, BGE 126 II 126 ff. E. 4).

Dies gilt namentlich z. B. für die Geltendmachung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts, welches unter Umständen in Konkurrenz zum verfahrensrechtlichen Recht auf Akteneinsicht treten kann und neben diesem eine eigenständige Bedeutung hat. Der Rechtsmittelweg gemäss DSG steht diesbezüglich jedenfalls dann selbständig offen, wenn ein Auskunftsbegehren unabhängig von einer konkreten unfallversicherungsrechtlichen Streitigkeit gestellt wurde (vgl. BGE 123 II 538 f. E. 2e/f).

Umgekehrt ist die Möglichkeit einer Beschwerdeführung gemäss Art. 33 DSG und damit die Zuständigkeit der EDSK jedoch zu verneinen, wenn die in Frage stehende Datenbearbeitung wie vorliegend in einem engen Zusammenhang mit einer unfallversicherungsrechtlichen Streitigkeit über einen Leistungsanspruch erfolgt und einzig der Sachverhaltsermittlung im Rahmen des unfallversicherungsrechtlichen Verfahrens dient (EDSK-Urteil vom 12. März 1999 Nr. 3/98 i.S. M. gegen Z.). Dort wurde auch festgehalten, dass das DSG die gesetzliche Mitwirkungspflicht einer Partei an der Feststellung des Sachverhalts im sozialversicherungsrechtlichen Verfahren nicht in Frage stellen wolle. Dies galt im damals beurteilten Fall bezüglich der Frage des Beizugs eines ausländischen Experten und der Übermittlung von Personendaten des Beschwerdeführers an denselben (im Hinblick auf Art. 6 DSG), muss aber mutatis mutandis auch für die Frage der Rechtmässigkeit der Beschaffung von Personendaten durch den angesprochenen Sozialversicherer selbst gelten. Eine selbständig zu beurteilende datenschutzrechtliche Frage kann unter diesen Umständen nicht vorliegen. Hieran vermag der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin selbst in der angefochtenen Verfügung auf die
Beschwerdemöglichkeit an die EDSK hingewiesen hat, nichts zu ändern. Zwar gilt der allgemein anerkannte Grundsatz, dass einem Rechtsuchenden, der sich auf eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung verlassen hat, daraus kein Rechtsnachteil erwachsen darf. Dieser Grundsatz bedeutet jedoch nach konstanter Praxis nicht, dass eine irrige Rechtsmittelbelehrung ein in Tat und Wahrheit nicht zur Verfügung stehendes Rechtsmittel zu schaffen vermag (BGE 117 Ia 299 E. 2 in fine). Auf die vorliegende Beschwerde ist deshalb mangels sachlicher Zuständigkeit der EDSK als Beschwerdeinstanz nicht einzutreten.

d. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, ob überhaupt eine rechtsrelevante Datenbearbeitung durch die Beschwerdegegnerin vorliegt (immerhin gilt das Beschaffen von Personendaten zweifellos als solche; vgl. diesbezüglich Art. 3 Bst. e und Art. 18 DSG) oder ob es - wie die Beschwerdegegnerin geltend macht - an einer Persönlichkeitsverletzung im Sinne des DSG mangelt, weil der Beschwerdeführer die Herausgabe des MRI-Befundes an die Beschwerdegegnerin bisher verweigert hat und er dazu auch nicht gezwungen werden kann, und ob es deshalb an einem aktuellen negativen Feststellungsinteresse des Beschwerdeführers gebricht. Offen bleiben muss des weiteren, ob, wie das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich meint, die angefochtene Feststellungsverfügung als solche gar nicht hätte ergehen dürfen, und welche Rechtswirkung der Eintritt ihrer «Rechtskraft» allenfalls entfaltet. Schliesslich muss auch offen bleiben, ob die an den Versicherten selbst gerichtete Anordnung der Herausgabe von Unterlagen im Verfahren der Unfallversicherung eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 Abs. 2 Bst. d in Verbindung mit Art. 13 VwVG darstellt, weil hierüber ausschliesslich die in der Sache selber zuständigen Sozialversicherungsgerichte zu befinden haben.

Dokumente der EDSK