

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

88.032 Datenschutzgesetz



× 142/88.032 s **Datenschutzgesetz**

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 23. März 1988 (BBl II, 413) über den Datenschutz (DSG)

N *Cotti, Aregger, Blatter, Caccia, Cincera, Dünki, von Felten, Guinand, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Nabholz, Nebiker, Oehler, Raggenbass, Rechsteiner, Scheidegger, Scherrer Jürg, Stucky, Thür, Tschopp, Vetterli, Vollmer, Zölch* (23)

S *Danioth, Beerli, Béguin, Cavadini Jean, Gemperli, Küchler, Kündig, Onken, Petitpierre, Rhinow, Schallberger, Schoch, Zimmerli* (13)

1990 14. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1991 21. Juni. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1991 12. Dezember. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1992 10. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1992 18. März. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1992 19. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1992 19. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt III, 959; Ablauf der Referendumsfrist: 28. September 1992

Zusatzbotschaft und Gesetzesentwürfe vom 16. Oktober 1990 (BBl III, 1221) über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung.

A. *Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege*

1990 27. November. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1991 10. Dezember. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1992 29. Januar. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1992 10. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1992 18. März. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1992 19. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1992 19. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt III, 953; Ablauf der Referendumsfrist: 28. September 1992

B. *Schweizerisches Strafgesetzbuch (Gesetzgebung über die Informationsbearbeitung im Bereich der Strafverfolgung)*

1990 27. November. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1991 10. Dezember. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

1992 19. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1992 19. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt III, 948; Ablauf der Referendumsfrist: 28. September 1992

Motion der Kommission des Nationalrates, vom 25. Februar 1991

Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich

Der Bundesrat wird eingeladen, umgehend Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich zu erarbeiten und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

1991 2. Dezember. Beschluss des Nationalrates: Die Motion wird angenommen. – Geht an den Ständerat.

1992 29. Januar. Beschluss des Ständerates: Die Motion wird auch als Postulat abgelehnt.

× 142/88.032 é **Protection des données. Loi**

Message et projet de loi du 23 mars 1988 (FF II, 421) sur la protection des données.

N *Cotti, Aregger, Blatter, Caccia, Cincera, Dünki, von Felten, Guinand, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Nabholz, Nebiker, Oehler, Raggenbass, Rechsteiner, Scheidegger, Scherrer Jürg, Stucky, Thür, Tschopp, Vetterli, Vollmer, Zölch* (23)

E *Danioth, Beerli, Béguin, Cavadini Jean, Gemperli, Küchler, Kündig, Onken, Petitpierre, Rhinow, Schallberger, Schoch, Zimmerli* (13)

1990 14 mars. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1991 21 juin. Décision du Conseil national avec des divergences.

1991 12 décembre. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1992 10 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

1992 18 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1992 19 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

1992 19 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale III, 929; délai d'opposition: 28 septembre 1992

Message complémentaire et projets de lois du 16 octobre 1990 (FF III, 1161) concernant le traitement des données en matière de poursuite pénale.

A. *Loi fédérale sur la procédure pénale*

1990 27 novembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1991 10 décembre. Décision du Conseil national avec des divergences.

1992 29 janvier. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1992 10 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

1992 18 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1992 19 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

1992 19 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale III, 923; délai d'opposition: 28 septembre 1992

B. *Code pénal suisse (Législation concernant le traitement des informations en matière de poursuite pénale)*

1990 27 novembre. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1991 10 décembre. Décision du Conseil national: Adhésion.

1992 19 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

1992 19 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale III, 918; délai d'opposition: 28 septembre 1992

Motion de la commission du Conseil national, du 25 février 1991

Règles de protection des données en matière de télécommunications

Le Conseil fédéral est invité à élaborer immédiatement des règles de protection des données en matière de télécommunications, d'en faire rapport aux Chambres et de formuler des propositions.

1991 2 décembre. Décision du Conseil national: La motion est adoptée. – Va au Conseil des Etats.

1992 29 janvier. Décision du Conseil des Etats: La motion est rejetée, même sous forme de postulat.

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 23. März 1988 (BBl II, 413)
Message et projet de loi du 23 mars 1988 (FF II, 421)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Danioth, Berichterstatter: Die Anliegen des Datenschutzes wurden in unserem Lande wie auch anderswo schon seit geraumer Zeit erkannt und auch auf Parlamentsebene artikuliert. Während die meisten Industrieländer nach und nach entsprechende Gesetzgebungen schufen, dauerte es bei uns seit der Einsetzung einer ersten Expertenkommission unter Professor Pedrazzini im Jahre 1977 volle elf Jahre, bis dem Parlament die heute zur Debatte stehende Vorlage zugeleitet wurde. Ein untrügliches Zeichen für den hindernisreichen Kodifikationsweg in der schweizerischen Konkordanzdemokratie, vorab in einer heiklen Materie.

Warum braucht es ein Datenschutzgesetz? Diese Frage ist nicht unberechtigt. Vorab ist klarzustellen, dass damit nicht in

erster Linie Daten geschützt werden sollen, sondern der Rechtsschutz gilt der Persönlichkeit und der Menschenwürde bei der Bearbeitung und Verwendung von Daten über eine Person.

Angaben und Informationen über einen Menschen prägen sein Bild in der Gesellschaft. Also ist Datenschutz an sich nichts Neues. Neu und ungewohnt ist, dass in jüngster Zeit nicht nur quantitativ eine Zunahme an Daten über Menschen festzustellen ist. Die modernen Informations- und Kommunikationstechniken haben in Wort und Bild ungeahnte Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet, aber auch Risiken gebracht. Der durchregistrierte Bürger, der gläserne Patient, der uniforme, mit einer Scanner-Nummer identifizierbare Konsument sind nicht mehr bloss Begriffe aus Romanen und dankbare Sujets für den «Nebelspalter». Mit Hilfe grosser Speicher- und Bearbeitungskapazitäten sowie moderner Uebermittlungstechniken lassen sich die Informationen überallhin verbreiten. Soweit es sich dabei um personenbezogene Mitteilungen handelt, verliert der Betroffene die Uebersicht darüber, wer was über ihn weiss. Mehr als früher verschwinden seine Daten aus seinem Blickfeld in die Anonymität. Der Betroffene kann zum Objekt der Datenbearbeitung werden, ohne dass er sich gegen allfällige nachteilige Folgen zu wehren vermag.

Es ist die erklärte und von der Kommission unterstützte Absicht des Bundesrates, die begrüssenswerten Neuerungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung weiterhin nutzbar zu machen. Andererseits ist durch geeignete und angepasste Regelungen sicherzustellen, dass solche Entwicklungen in den Grenzen des Persönlichkeitsschutzes einerseits und auf dem Boden der Grundrechte andererseits verlaufen. Letztlich ist vernünftiger Datenschutz damit auch Garantie für die Wahrung des Selbstbestimmungsrechtes des Menschen in seinem sozialen Umfeld. Dieser Schutzschild für eine angemessene Privatsphäre ist insofern auch ein Mittel im Kampf gegen Vermassung und Vermarktung des Menschen in einer sensationslüsternen und profitorientierten Zeit.

Alle angehörten Experten haben, wenn auch durchaus mit unterschiedlicher Gewichtung, vor der Kommission überzeugend dargetan, dass es an der Zeit ist, wenn sich nun auch unser Land ein Datenschutzgesetz gibt. Nicht etwa vorab, um das Uebereinkommen 108 des Europarates ratifizieren zu können, sondern weil die bestehenden Rechtsbehelfe nicht mehr ausreichen. Im Privatrecht besitzen wir zwar die Bestimmungen der Artikel 28ff. Zivilgesetzbuch über den Schutz der Persönlichkeit, doch bedürfen diese der Ergänzung und Konkretisierung.

Bei dieser Erkenntnis stellte die Kommission nicht allein auf die bundesrätliche Vorlage und die Expertenkommission ab, sondern auch auf aussenstehende Fachleute. So hat kein geringerer als der seinerzeitige Verfasser der vorerwähnten ZGB-Ergänzung, Herr Professor Tercier, das Erfordernis einer Gesetzgebung bestätigt, indem er ausdrücklich zu zwei Grundfragen folgendes festhielt:

Erste Frage: «Est-ce que l'on peut considérer que les banques de données mettent en danger la personnalité? Je ne vais pas faire de longs développements; j'en suis personnellement convaincu, et je ne suis pas le seul. L'informatique représente manifestement l'avenir de notre société industrielle; il faut en saluer l'existence et les développements Mais il faut également savoir qu'elle comporte potentiellement des risques considérables. Et si nous ne savons pas voir ces risques, je crois que nous commettons une très grave erreur »

Zur zweiten Frage: «Est-ce que les articles 28 ss ne suffisent pas? Ma réponse, et c'est ma conviction, est clairement non Les articles 28 ss du Code civil ne donnent pas un arsenal suffisant. Pourquoi? Au moins pour deux raisons principales. La première, c'est que l'article 28 ss fonde sur des formulations à caractère très général. Or, nous sommes dans un domaine où les généralités ne suffisent pas. Il faut des notions claires, garantissant une sécurité juridique suffisante. Deuxièmement, avec l'article 28, pour les ordinateurs en tout cas, on est dans un domaine où les armes du droit civil ne suffisent plus »

Die Kommission konnte sich dieser und anderen Stimmen nicht verschliessen und bejahte einhellig die Notwendigkeit ei-

ner gesetzlichen Regelung des Datenschutzes auch im Privatrechtsbereich. Die unrühmlichen Vorkommnisse in der Bundesverwaltung dürfen nicht zur Annahme verleiten, in der Wirtschaft und anderen Bereichen seien keine Irrtümer und Missbräuche denkbar. Die Bejahung einer Gesetzgebung hat auch einen gleichsam rechtspraktischen Grund. Experten der Wissenschaft und der Praxis haben überzeugend dargetan, dass eine datenschutzrechtliche Konkretisierung des Persönlichkeitsschutzes durch den Gesetzgeber nicht zuletzt im Interesse der Wirtschaft und aller privaten Datenbearbeiter selber liegt.

Man stelle sich vor, eine Unternehmung oder ein Privatspital installiere teure Computeranlagen und ein Bearbeitungssystem für die Datenerfassung, worauf hinterher ein Gericht dieses Verfahren und entsprechende Bearbeitungsmethoden als persönlichkeitsverletzend qualifiziert. Dies hätte beträchtliche Kosten allein für den Ersatz von Software zur Folge. Solche Investitionen sind aufgrund einer verlässlichen Gesetzgebung längerfristig besser abschätzbar und kalkulierbar als nach einer unsicheren richterlichen Kasuistik.

Das mögen sich all jene zu Herzen nehmen, die – übrigens sachlich völlig zu Unrecht – eine ungebührliche Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit auszumachen glauben. Die Verfassungsgrundlage ergibt sich aus der Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Privatrechts einerseits – Artikel 64 BV – und der Erhaltung der Lauterkeit im Geschäftsverkehr andererseits – Artikel 31bis Absatz 2 BV.

Im öffentlichen Bereich, das heisst bei der Bundesverwaltung, einen griffigen Datenschutz zu begründen, bedeutete wohl Wasser in die Reuss oder in die Aare zu tragen. Die Aktualität lässt sich angesichts der sich jagenden Fichen-Enthüllungen kaum mehr überbieten. Unweigerlich muss man bedauern, dass der Gesetzgeber nicht schon lange gehandelt hat. Doch mit Bedacht, so ganz mit leeren Händen wären die Verantwortlichen allerdings nicht dagestanden, erliess doch der Bundesrat bereits am 16. März 1981 Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung. Offenbar ist es weitgehend bei der Fleissarbeit des Dienstes für Datenschutz geblieben. Sonst aber blieben die Richtlinien weitgehend toter Buchstabe, und zwar sowohl bei den Beamten, die sie hätten anwenden sollen, wie auch bei den Behörden, dem Bundesrat und unserem Parlament – vor allem auch bei der Geschäftsprüfungskommission –, die sie hätten kontrollieren sollen. Denn wären sie gehandhabt worden, hätten viele der unrichtigen, heute überholten und unangepassten, oft für andere Zwecke erhobenen Daten und Fichen längst vernichtet werden müssen.

Die Grundsätze dieser Richtlinien flossen nebst den Erfahrungen der bisher acht Kantone mit eigenem kantonalem Datenschutzgesetz in diesen Gesetzesentwurf ein. Der Gesetzesentwurf stellt klar, dass jede Datenbearbeitung durch Organe des Bundes einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Spezielle Anforderungen werden für die Bearbeitung der besonders schützenswerten Daten und der Persönlichkeitsprofile aufgestellt. Datenbearbeitung soll überdies transparent sein.

Dies bedeutet nicht nur, dass die Bundesorgane alle ihre Datensammlungen melden müssen, sondern auch, dass bereits die Beschaffung von Daten für die Betroffenen grundsätzlich erkennbar sein soll. Unser Verständnis von Amtsgeheimnis – auch nach dem jüngsten Bundesgerichtsurteil – verbietet es auch, Personendaten beliebig innerhalb der Bundesverwaltung weiterzureichen.

Die Kommission erachtet es andererseits aufgrund der nicht einwandfrei vorhandenen Verfassungsgrundlage und unserer föderalistischen Staatsstruktur als richtig, die Kantone nicht dem Datenschutzgesetz zu unterstellen, auch dann nicht, wenn sie Bundesrecht vollziehen. Immerhin soll bei einer gemeinsamen Datenbearbeitung durch Organe des Bundes und der Kantone vom Bundesrat eine einheitliche Systemanwendung vorgeschrieben werden können.

Angesichts des Aufkommens zahlreicher gemeinsamer Informationssysteme ist diese Koordinationsnorm von einiger Bedeutung, wie auch einer Eingabe der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK), woran bekanntlich alle Kantone beteiligt sind, entnommen werden kann. Die Notwendigkeit von daten-

schutzrechtlichen Regeln sowohl für den privaten wie den öffentlichen Bereich bejahen, warf die Frage – ich möchte sogar sagen: die Kontroverse – auf, ob es sinnvoll und angezeigt sei, die Bestimmungen der beiden Rechtsgebiete in je einem separaten Erlass zu behandeln oder in einem einzigen Erlass zusammenzufassen, wie es der Bundesrat vorschlägt.

Die Kommission hat die Vorteile eines Einheitsgesetzes höher gewichtet als unbestreitbare Nachteile, was bei einer solchen Gesetzgebung übrigens nicht erstmalig ist (ich verweise auf das UWG, das Kartellrecht). Mit einem Einheitsgesetz wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich um eine sogenannte Querschnittsmaterie handelt. Datenschutz ist nicht an Rechtskategorien gebunden. In Bereichen wie der Sozialversicherung, bei den Betrieben des Bundes – PTT, SBB, Suva usw. – ergäben sich Abgrenzungsschwierigkeiten. Schliesslich war für die Kommission nicht unmässig, dass der Bürger nicht nach den Unterscheidungen der Juristen fragt, sondern die Rechtsregeln, die seine Persönlichkeit als Ganzes berühren, in einem Erlass zusammengefasst finden will, wie das übrigens die meisten ausländischen Gesetze handhaben.

Die Kommission hat indessen – hier kamen wir den Kritikern entgegen – grosse Sorgfalt auf eine bessere und transparentere Strukturierung gelegt und damit die Anwendung erleichtert.

Das Datenschutzgesetz enthält als gemeinsames Fundament jeglicher Datenbearbeitung nebst den wichtigsten Begriffsumschreibungen die eigentlichen materiellen Grundsätze, ich möchte sie Spielregeln jeder Datenbearbeitung nennen. Es sind nach meiner Meinung vier wesentliche:

1. Daten dürfen nicht mit unlauteren oder gar unrechtmässigen Mitteln beschafft werden.
2. Daten sollen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der für den Betroffenen ersichtlich ist.
3. Datenbearbeiter müssen sich über die Richtigkeit der Daten vergewissern und als unrichtig erkannte Personendaten berichtigen.
4. Die Datenbearbeitung darf die Persönlichkeit des Betroffenen nicht widerrechtlich verletzen.

Die Bundesverwaltung hat zusätzlich noch weitere Bearbeitungsgrundsätze zu berücksichtigen. So bedarf die Datenbearbeitung wie jedes Verwaltungshandeln einer gesetzlichen Grundlage. Datenweitergabe ist nur unter klar umschriebenen Voraussetzungen zulässig. Instrumente zur Sicherstellung des Datenschutzes sind das Auskunftsrecht und das Berichtigungsrecht, Rechtsbehelfe, welche nur eingeschränkt werden dürfen, wenn öffentliche Interessen – beispielsweise jene der inneren und äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft – oder Interessen Dritter oder des Inhabers selber überwiegen. Den Schlüssel zur Geltendmachung dieser formalen Rechte stellt das öffentlich zugängliche Register der Datensammlungen dar. Darin sind alle Sammlungen der Bundesverwaltung einzutragen, ausgenommen jene über den Staatsschutz. Private haben Datensammlungen nur in das Register eintragen zu lassen, wenn sie regelmässig sensitive Daten bearbeiten oder Dritten bekanntgeben und die Betroffenen davon keine Kenntnis haben, also unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen.

Warum braucht es spezielle Organe des Datenschutzes? Die technisierte, vorab computergestützte Verarbeitung von Personendaten bietet für den einzelnen Bürger oft unüberwindliche Hindernisse, um sich Ueberblick und Klarheit zu verschaffen. Ohne Beratung und Anleitung wäre er in vielen Fällen überfordert. Die Kommission bejaht die Notwendigkeit, einen Datenschutzbeauftragten einzusetzen. Allerdings hat sie seine Funktion im Bereich des Privatrechtes konsequent auf jene eines reinen Ombudsmannes gestutzt. Wir wollen keinen Datenschutzpolizisten, aber auch nicht einen Fachrichter parallel zu den ordentlichen Gerichten. Im privaten Bereich kann der Datenschutzbeauftragte nur Verfügungen im Zusammenhang mit der Registrier- und Meldepflicht erlassen, sonst sollen die Kontrahenten an den Zivilrichter verwiesen werden.

Als Korrelat hierzu wurde die Verbandsklage aufgenommen, und zwar auf jenem Stand, wie sie vom Bundesgericht ohnehin anerkannt ist. Damit ist gleichzeitig einer ausufernden Fort-

entwicklung dieses Rechtsmittels eine gesetzgeberische Schranke gesetzt.

Die Datenschutzkommission ihrerseits soll nicht zu einer Doppelspurigkeit im Rechtsmittelverfahren beitragen, so dass die vom Bundesrat zusätzlich vorgesehenen schiedsrichterlichen Funktionen gestrichen worden sind. Damit kann die Datenschutzkommission auch zur Entlastung des Bundesgerichtes beitragen.

Die Kommission hat sich den berechtigten Anliegen nach einer Liberalisierung im Bereich der Wirtschaft nicht verschlossen. Abgesehen von der bereits erwähnten Ausmerzung interventionistischer Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im Privatrechtsverkehr werden vorab folgende Erleichterungen vorgeschlagen (ich zähle nur einzelne auf):

Die Bearbeitung allgemein zugänglicher Personendaten – sogenannte Telefonbuchdaten – stellt grundsätzlich keine Persönlichkeitsverletzung dar, ist also grundsätzlich frei. Ueberwiegende private Interessen können gewisse Bearbeitungen auch nicht allgemein zugänglicher Personendaten rechtfertigen. Diese Möglichkeit soll nicht nur gegenüber Firmen gelten, die im Handelsregister eingetragen sind, sondern generell.

Weiter ist der Transfer von Personendaten ins Ausland gelockert worden.

Unter dem gleichen Aspekt ist sodann der weitgehende Verzicht auf Sondernormen im Arbeitsvertragsrecht zu würdigen, wobei eine Konfliktsituation zu den neuen verschärften Vorschriften im Zusammenhang mit der Begründung einer Kündigung nicht zu übersehen ist.

Die Wirtschaft, insbesondere die Branche der Auskunfteien, Kreditinstitute, Treuhänder, aber auch andere Datenvermittler können mit dieser Regelung sehr wohl leben. Von einer Begünstigung zwielichtiger Wirtschaftssubjekte kann damit keine Rede sein. Ich möchte vor allem die dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht entnommene Regelung hervorheben, welche, auf einen einfachen Nenner gebracht, den Persönlichkeitsschutz nach dem Grad der Sensitivität ausrichtet. Die Rechtfertigungsgründe gelten in aller Regel nicht absolut, sondern sind in eine vernünftige Interessenabwägung einzu beziehen.

Die im Anhang zum Datenschutzgesetz vorgeschlagene Revision des Strafgesetzbuches für einen Datenschutz in der medizinischen Forschung, welche heute eine ganz besondere Bedeutung erlangt hat, ist rechtssystematisch von der Kommission als richtig empfunden worden, kann doch damit auch die Durchsetzung gegenüber den Kantonen oder konkret den Kantonsspitalern erreicht werden.

Die Kommission hat im Sinne der Anliegen der Vereinigung Pro Mente Sana und anderer den Patientenschutz verstärkt und die zu schaffende Fachkommission beauftragt, darauf zu achten, dass auch in medizinisch und persönlich heiklen Situationen die Rechte der Betroffenen gewahrt bleiben.

Schon in der ersten Lesung vor mehr als einem Jahr, also vor den Ereignissen und Ergebnissen der Puk-Untersuchung, hat sich die Kommission mit datenschutzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Staatsschutz befasst, dies aufgrund der generellen Norm des Artikels 21, der dem Bundesrat eine relativ grosse Fülle an Ausnahmekompetenzen einräumt. Andererseits setzte die Diskussion auch bei der Revision des Bundesstrafprozesses ein, wo in bezug auf das gerichtspolizeiliche Verfahren Sondernormen erforderlich sind, beispielsweise über den Umfang polizeilicher Kompetenzen bei der Observation bei Demonstrationen usw.

Zwei von der Kommission beigezogene Experten, die Professoren Gautier, Lausanne, und Krauss, Basel, haben aus unterschiedlicher Warte Stellung genommen. Wenn auch diesbezüglich die Konformität des Datenschutzgesetzes mit der Verfassung und der EMRK attestiert worden ist, so haben die Beratungen doch mehr Fragen offengelassen als beantwortet. Die Kommission beschloss daher, die Teilrevision des Bundesstrafprozesses vom Datenschutzgesetz abzukoppeln und vom Bundesrat eine Zusatzbotschaft anzufordern, beispielsweise als Rechtsgrundlage für das wichtige integrierte Fahndungssystem Ripol.

Der Datenschutzartikel ist damit aber in diesem Bereich weder

überflüssig, noch dürfte er die Frage präjudizieren, in welcher Form der Staatsschutz inskünftig gesetzlich geregelt werden soll. Denn jener enthält, wie auch immer die Befugnisse für die Staatsschutzaufgaben des Bundesrates und der Behörden ausgestaltet werden, zwei gewichtige Garantien zugunsten des Bürgers, gleichsam ein datenschutzrechtliches Minimalprogramm in dieser ganz heiklen Materie.

Einerseits sind die elementaren Grundsätze des Datenschutzgesetzes wie Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Richtigkeit der Datenerfassung und Bearbeitung auch für die Staatsschutzorgane verbindlich. Sie dürfen also nicht alles machen. Andererseits hat die Kommission, nicht zuletzt im Lichte der Puk-Ergebnisse und der von den Räten überwiesenen Motion 2, nun doch den Weg zur richterlichen Ueberprüfung von Beschwerden einzelner Bürger durch das Bundesgericht geöffnet – ein Novum.

Das Organisationsgesetz enthält genügend Rechtsbehelfe, um die Geheimhaltungsinteressen auch bei solchen Beschwerdeverfahren sicherzustellen.

Es ist eigentlich der Wunsch der Kommission an das Bundesgericht, dass man die gleiche Kammer bezeichnet wie jene, die die Genehmigung der Telefonüberwachung zu regeln hat und die bisher sehr erfolgreich war. Der Entscheid darüber liegt aber beim Bundesgericht.

Persönlich bin ich überzeugt, dass ein verbesserter Persönlichkeits- und Rechtsschutz des einzelnen Bürgers auch in dieser heiklen, aber unabdingbaren Aufgabe der inneren und äusseren Sicherheit unseres Landes in unserer Bevölkerung vertrauensbildend wirken wird.

Noch ein Wort zu den Medien im Datenschutz: Die Kommission war sich der Interessen und der Zielkonflikte von zwei oft divergierenden Freiheitsrechten bewusst: einerseits das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen und andererseits das Grundrecht der Presse- und Informationsfreiheit. In entsprechenden Eingaben haben Zeitungsverleger, Journalisten und auch SRG ihrer Besorgnis über die Gefahren und die Behinderung ihrer Arbeit sowie einer Einschränkung ihrer verfassungsmässigen Rechte Ausdruck verliehen. Sie haben verlangt, dass die Medien generell von der Unterstellung unter das Datenschutzgesetz ausgenommen werden.

Es trifft zwar zu, dass mit dem Erlass der neuen Vorschriften zu Artikel 28 ZGB eine Möglichkeit geschaffen wurde, dass ein in seinen persönlichen Rechten unmittelbar Betroffener sich mit einer Gegendarstellung öffentlich zur Wehr setzen kann (Art. 28 Bst. g ZGB). Dieser Schutz ist aber eingeschränkt und erfasst nur eine konkrete Publikation. Dem ist mit der Ausnahmebestimmung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b des Datenschutzgesetzes konsequenterweise Rechnung getragen. Die Datenbearbeitung im Hinblick auf solche Veröffentlichungen, also das weite Feld des Recherchierens und Bearbeitens, ist aber nicht erfasst.

Die Kommission ist mit dem Bundesrat und übrigens allen Experten der Meinung, dass es mit unserem Staats- und Rechtsverständnis nicht vereinbar wäre, die Medien generell vom Datenschutzgesetz auszunehmen. Die elementaren Datenbearbeitungsgrundsätze stellen sicherlich keinen Widerspruch zu den richtig verstandenen und richtig gehandhabten Standesregeln dar, werden also einen korrekten Medienschaffenden in seiner Arbeit nicht behindern. Aufgrund eines Gedankenaustausches mit der Studienkommission für das Medienstraf- und -verfahrensrecht unter dem Präsidium von Professor Riklin, Freiburg, der übrigens auch Medienvertreter angehören, entschloss sich die Kommission zu einem weiteren Schritt. Die materiellen Grundsätze des Datenschutzgesetzes sind für die Zeit der Bearbeitung vor und der Weiterbearbeitung nach einer Publikation zu beachten. Das Auskunftsrecht wie auch der Anspruch auf Berichtigung falscher Daten dürfen jedoch vor einer Publikation vom betreffenden Medienschaffenden ohne speziellen Nachweis abgelehnt, müssen aber nachher gewährt werden. Damit ist der Befürchtung vorgebeugt, dass im Vorfeld einer Publikation gleichsam in letzter Minute mit den Mitteln einer superprovisorischen Verfügung oder anderswie die Publikation verhindert werden kann. Auch der Richter darf sich über das Auskunftsverweigerungsrecht vor einer Publikation nicht hinwegsetzen.

Indessen wird die nachfolgende Gewährung der datenschutzrechtlichen Garantien – davon bin ich überzeugt – auch auf eine generelle Einhaltung der Bearbeitungsgrundsätze hinwirken. Die Kommission ist der Meinung, dass hier eine optimale, eine tolerante, aber auch eine wirksame Lösung gefunden werden konnte.

Die nun vor Ihnen liegende Vorlage hat eine lange und mannigfaltige Metamorphose durchgemacht. So sind auch in den Kommissionsberatungen neue Akzente gesetzt worden. Dank der kritischen Würdigung und in Berücksichtigung der zahlreichen Eingaben von Verbänden und Interessierten – also nicht bloss von Experten – ist es in diesem Schmelztiegel harter Auseinandersetzung zu einem Prozess der Verdichtung, der Vereinfachung und der Transparenz gekommen, was bei dieser heiklen und komplexen Materie nicht zu unterschätzen ist.

Dieser Läuterungsprozess hat zum bestmöglichen und grösstmöglichen Konsens geführt. Das Datenschutzgesetz echt schweizerischer Prägung weist nur noch etwa die Hälfte der Artikel des früheren Vernehmlassungsentwurfes auf und enthält eine bedeutend geringere Regelungsdichte als die meisten Gesetze anderer Länder. Es verzichtet auf übertriebene Detaillierung und Kasuistik und lässt damit der vernünftigen Interpretation und Rechtsentwicklung genügend Raum.

Es lassen sich also auch mit gutem Willen – bei schlechtem Willen ganz zu schweigen! – echte und unechte Lücken sowie Freiräume ausmachen, die findige Köpfe bald auflisten werden. So möchte ich dem noch fragilen Werk folgenden Leitspruch für die Beratung mitgeben, einen Leitspruch, der trotz seiner alten römischen Herkunft heute noch Gültigkeit hat. Er lautet: *Lex plus laudatur quando ratio probatur*, das heisst also: Ein Gesetz wird um so bereitwilliger bejaht, je mehr sein Sinn einleuchtet.

Wir Bürger und Behörden haben es in der Hand, was wir in der Praxis aus diesem Gesetz machen wollen. Soll es Anleitung zum rücksichtslosen Ausnützen gesetzlicher Befugnisse, zum kleinkarierten Wuchern der Bürokratie, zum profitgierigen Degradieren der Menschen zu Konsumobjekten oder schliesslich zum öffentlichen Blossstellen missliebiger Personen verkommen, oder soll es nicht vielmehr in einer fairen und toleranten Handhabung der Spielregeln zu einem Ehrenkodex unserer Informationsgesellschaft werden? Diese Antwort kann nur der Alltag geben.

Die Frage nach der Akzeptanz des Gesetzes in Räten und Volk wird indessen auch Gradmesser dafür sein, ob wir das gegenwärtige Klima des Misstrauens, der Verdächtigungen, der Verunsicherung in diesem Land überwinden können. Dies ist auch eine Gewissenserforschung für 1991.

Mit meinem aufrichtigen Dank für die wertvolle Unterstützung und Mitarbeit an den Departementsvorsteher wie auch an seine Vorgängerin, an die Verwaltung und an die Kommissionsmitglieder empfehle ich Eintreten auf die Vorlage.

Küchler: Der Bundesrat hat mit dieser Vorlage zum Datenschutzgesetz zweifelsohne bedeutsame, aber auch notwendige Gesetzesvorarbeit geleistet. Er hat sich damit äusserst schwergetan, wenn man die langjährige Entstehungsgeschichte betrachtet und verfolgt hat. Man muss immerhin dem Bundesrat zugute halten, dass es bei der Regelung dieser Materie angesichts der heutigen immensen Kapazitäten der Kommunikationstechnik und des Missbrauchs, der damit betrieben werden kann, um ein extrem schwieriges und komplexes Gesetzgebungsgebiet handelt, besteht doch hier ein kaum überwindbarer Interessengegensatz. Das Informationsbedürfnis von Staat und Wirtschaft muss gegen das Recht des einzelnen auf Achtung seiner Privatsphäre abgewogen werden. Die langjährigen, intensiven Vorarbeiten zur Verabschiedung der Vorlage durch den Bundesrat haben sich aber meines Erachtens insgesamt gelohnt. Viel Ballast, der in perfektionistischem Uebereifer vorerst zusammengetragen wurde, konnte inzwischen abgeworfen werden. Dem Wildwuchs in der elektronischen Datenverarbeitung sollen in Zukunft lediglich etwa 30 statt – wie ursprünglich geplant – doppelt so viele Gesetzesartikel zuleibe rücken, die sich sowohl an Private wie auch an die zuständigen öffentlichen Instanzen wenden.

Dieser vorgesehene reduzierte Gesetzesumfang genügt meines Erachtens vollauf. Selbstverständlich hängt aber vieles davon ab, was auf Verordnungsstufe geschieht und wie der Vollzug letztlich gehandhabt wird. Das Gesetz jedenfalls ist eine brauchbare und gute Basis. Letztlich haben wir ja alle – ob Datenbearbeiter oder betroffene Personen – ein grosses Interesse daran, dass wir wissen, unter welchen Bedingungen sich die moderne Informationstätigkeit abspielen soll. Wir brauchen also auf diesem Gebiet mehr Rechtssicherheit; ich betone eindeutig: mehr Rechtssicherheit. Ich glaube auch, dass der vorliegende Entwurf einen wesentlichen Schritt in diese richtige Richtung darstellt.

Erlauben Sie mir trotzdem einige kritische Gedanken. Gar nicht zu befriedigen vermag meines Erachtens das von der Kommission wieder aufgenommene Verbandsklagerecht im Privatbereich, welches der Bundesrat seinerzeit mit gutem Grund aus dem Vorentwurf herausgestrichen hatte. Die sehr offen gehaltene Formulierung bezüglich des Verbandsklagerechtes kann querulatorischen Klagen geradezu Vorschub leisten. Letztlich könnte sich die Einführung des Verbandsklagerechtes sogar als kontraproduktiv erweisen.

Geteilter Meinung könnte man auch bezüglich der Konzeption des Erlasses als Einheitsgesetz sein. Der Kommissionspräsident hat bereits auf diese Problematik hingewiesen. Die Vorlage bezieht sich ja immerhin auf zwei verschiedene Gebiete des Datenschutzes, nämlich den privatrechtlichen Datenschutz und denjenigen der Bundesverwaltung. Dass es dabei mit einem Einheitsgesetz in der Praxis zu gewissen Abgrenzungsschwierigkeiten kommen kann, liegt auf der Hand. Und dennoch meine ich, dass einige Gründe für ein Einheitsgesetz sprechen, nämlich dass der gesetzgebungspolitische Zweck der Schutz der Persönlichkeit vor Verletzung durch das Bearbeiten von Personendaten im Bereich der Bundesverwaltung und im Privatbereich derselbe ist. Da somit die wichtigsten Grundsätze des Datenschutzrechtes in beiden Bereichen Geltung haben müssen, lassen sich durch ein Einheitsgesetz erheblich Normen sparen und allfällige Diskrepanzen zwischen öffentlichem und privatem Recht von vornherein vermeiden. In diesem Sinne kann ich mich also heute mit einem Einheitsgesetz abfinden.

In Anbetracht der laufenden Staatsschutzdiskussionen erachte ich es nicht bloss als zweckmässig, sondern sogar als notwendig, dass im vorliegenden Erlass klare Regelungen über den Staatsschutz und die militärische Sicherheit aufgenommen werden. Die Organe des Staatsschutzes und der militärischen Sicherheit üben ja ihre Aufgaben hauptsächlich durch das Bearbeiten von Personendaten aus. Gleichzeitig muss uns aber auch bewusst sein, dass der Datenschutz in diesem Bereich gerade mit Rücksicht auf die höheren Interessen des Staates zum Teil nur ein beschränkter sein kann und dass mit Kompetenznormen legifiziert werden muss.

Als wesentliche Neuerung in diesem Zusammenhang mit dem Staatsschutz, hinter der ich voll stehe, sieht die Kommission – im Gegensatz zum Bundesrat – auch im Bereich des Staatsschutzes den Rechtsweg an das Bundesgericht vor. Ich erwähne als wesentliche Neuerung den Rechtsweg an das Bundesgericht, dies in Uebereinstimmung mit den Folgerungen aus dem Puk-Bericht.

Ein allfälliger Hinweis, dass demnächst ein selbständiges Staatsschutzgesetz erlassen werden sollte, entbindet uns meines Erachtens nicht von der Notwendigkeit, in diesem Datenschutzgesetz bereits datenschutzspezifische Staatsschutznormen einzubauen, abgesehen davon, dass ein Staatsschutzgesetz noch Jahre braucht, bis es allenfalls realisiert und in Rechtskraft gesetzt werden kann.

Ein Letztes: Gemäss Parlamentsbeschluss hat sich der Bundesrat in seinen Botschaften jeweils über das Verhältnis des einzelnen Erlasses zum europäischen Recht zu äussern. Obwohl die Botschaft insgesamt 122 Seiten umfasst, begnügte man sich bei dieser wichtigen und komplexen Gesetzesmaterie mit sage und schreibe 7 Zeilen, um zur Europaverträglichkeit Stellung zu nehmen. Daraus muss erst noch entnommen werden, dass die Schweiz auch nach Erlass des Datenschutzgesetzes der Konvention Nr. 108 des Europarates von 1981 zum Schutze des Menschen bei der automati-

schen Verarbeitung personenbezogener Daten nicht beitreten kann.

Ich wäre Ihnen, Herr Bundespräsident, deshalb zu Dank verpflichtet, wenn Sie über die Europaverträglichkeit, über die Europakompatibilität des Datenschutzgesetzes noch nähere Erläuterungen machen könnten. Aber alles in allem stellt die Vorlage, wie sie aus den Kommissionsberatungen hervorgegangen ist, einen vertretbaren helvetischen Kompromiss dar. Ich bin für Eintreten.

Onken: Es kommt eben immer auf den Standpunkt an: Je nachdem, wo man steht, welche Masstäbe man anlegt, was man in eine Beurteilung einbezieht und was nicht, fällt das Urteil anders aus. Das ist auch bei diesem Datenschutzgesetz so. Der Kommissionspräsident hat in seinem sehr gehaltvollen Votum den Läuterungsprozess gerühmt, die Ausgewogenheit des Gesetzes und den Konsens, der erreicht worden ist, gepriesen. Die Tatsache, dass Kollege Markus Kündig und ich uns der Stimme enthalten haben, dient ihm sozusagen als willkommener Beleg dafür; denn dort, wo die Flügelstürmer – aus ganz unterschiedlichen Erwägungen – auf Distanz gehen, muss in der Mitte solide, mehrheitsfähige Arbeit geleistet worden sein. Diese etwas harmonisierende Optik, diese Brückenbauer-Funktion, in der man sich da gefällt, greift jedoch zu kurz. Ich möchte wetten, dass der Kreis, den ich vertrete, bei genauerem Zusehen mehr Grund hat, kritische Vorbehalte zu machen oder sogar auf Distanz zu gehen, als jene Schichten, die Kollege Markus Kündig sehr dezidiert vertritt. Ich möchte aber nicht die einen Argumente gegen die anderen ausspielen.

Wir müssen über das Kommissionsergebnis hinausschauen, müssen auch auf die Vorgeschichte zurückblicken. Die Abschwächung wesentlicher Grundpositionen einer modernen Datenschutzgesetzgebung hat ja bereits viel früher begonnen. Die wahrhaft fortschrittlichen Regelungen zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen sind von Anfang an auf dem Rückzug.

Der Entwurf der Kommission Pedrazzini geriet in ein Trommelfeuer der Kritik, nicht so sehr durch die Objekte als vielmehr durch die Datenbearbeiter mit ihren recht handfesten wirtschaftlichen Interessen, und nicht so sehr im öffentlich-rechtlichen als vielmehr im privatrechtlichen Bereich.

Die Vernehmlassung hat denn auch nachteilige Auswirkungen gehabt. Anliegen, die von Arbeitnehmerseite vorgebracht wurden – durch gewerkschaftliche Organisationen beispielsweise, aber auch von Konsumentenverbänden –, haben eigentlich kaum mehr Berücksichtigung gefunden, um so mehr jedoch jene der Arbeitgeberverbände, der Wirtschaftsorganisationen, denen sehr weitgehend entsprochen worden ist. Das heisst, es begann einmal mehr diese erst behutsame und unmerkliche und dann immer offenkundigere Verschiebung, die einen tragfähigen Expertenentwurf, in dem schliesslich auch alle Strömungen, alle Interessen ansonderiert worden waren, aus dem Lot bringt und – im Rahmen der real existierenden politischen Mehrheitsverhältnisse allerdings, das sei eingeräumt – derart einseitig macht, dass er an die Grenze der Konsensfähigkeit gerät.

Schon bevor wir dieses Gesetz in die Hände bekommen haben, war die Balance aus dem Gleichgewicht geraten. Der öffentlich-rechtliche Teil war ganz eindeutig griffiger, er war konzessionsloser geregelt als der privatrechtliche. Der Datenschutzbeauftragte hatte hier mehr, dort weniger Rechte. Die Strafandrohung für eine falsche Auskunftserteilung war massiv gesenkt, und die Pflicht zur Auskunftserteilung, dieser Dreh- und Angelpunkt eines jeden Datenschutzgesetzes, war abgeschwächt worden. Hatte es ursprünglich einmal geheissen – und dies ist eine restriktivere Fassung –, dass von der Pflicht zur Auskunftserteilung nur dann abgewichen werden dürfe, «wenn der Zweck des Bearbeitens eine Einschränkung der Auskunft unbedingt erfordere», so ist nach der Vernehmlassung jenes diffuse, überwiegende Interesse der Inhaber der Datensammlung in das Gesetz aufgenommen worden, mit dem die Rechte des Auskunftsbegherenden eben doch viel einschneidender begrenzt werden können.

Genau diesen Prozess des Aufweichens harter persönlicher

keitsschützender Grundsätze hat die vorberatende Kommission fortgesetzt. Ich nenne ein paar Beispiele; teilweise hat sie der Herr Kommissionspräsident bereits dargelegt:

1. Der Datenschutzbeauftragte ist in seinen Rechten beschnitten worden. Im privatrechtlichen Teil hat er nicht mehr eine selbsttätige Aufsichtsfunktion, wie ursprünglich vorgesehen, sondern er wirkt nur noch beratend und empfehlend.

2. Die Datenschutzkommission – anfänglich als Schieds- und Rekurskommission ausgestattet – ist abgehalftert worden. Sie ist jetzt nur noch ein Rekursorgan. Sie kann nicht mehr über Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten entscheiden, und sie kann auch keine besonderen Massnahmen mehr treffen.

3. Etliche Normen sind noch gefügiger, noch geschmeidiger, noch wirtschaftsfreundlicher gestaltet worden: Beim Adressenhandel, für die Auskunfteien, bei der Abklärung der Kreditwürdigkeit einer Person, beim Datentransfer ins Ausland und insbesondere auch bei Artikel 328bis des Obligationenrechts, bei dem die Arbeitnehmerposition markant geschwächt wurde und man selbst hinter das zurückfällt, was heute schon in verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen vorgesehen ist.

4. Ueberflüssig zu sagen, dass weitergehende Anträge – mit einer wichtigen Ausnahme, nämlich dem Verbandsklagerecht im privatrechtlichen Bereich – in der Kommission kaum eine Chance hatten, so beispielsweise der wichtige Antrag, dass bei der Auskunftserteilung auch über die Herkunft der Daten Auskunft erteilt werden muss.

Natürlich kann man darüber erleichtert und erbaut sein, dass es gelungen ist, wenigstens das Einheitsgesetz zu retten, dass also ein Auseinanderbrechen des Datenschutzgesetzes in einen öffentlich-rechtlichen Teil, der gesetzlich normiert wird, und einen privatrechtlichen, der auf den Weg des Zivilgesetzbuches verwiesen wird, verhindert werden konnte. Ich will diesen Teilerfolg, um den sich namentlich der Kommissionspräsident sehr bemüht hat, keineswegs geringschätzen. Doch Welch ein Katalog von Zugeständnissen musste dafür gemacht werden? Welch hoher Preis musste bezahlt werden, um dieses Auseinanderbrechen zu verhindern? Das Ergebnis dieser fortwährenden Nachgiebigkeit schliesslich auch noch als einen wirklich ausgewogenen Kompromiss zu bezeichnen, kann ich nicht gutheissen. Ich bin vielmehr der Meinung, dass die ungeahnten Möglichkeiten und Gefahren des privaten Datensammelns – sei es nun vom Arbeitgeber über seine Arbeitnehmer, sei es von einem Hausbesitzer über seine Mieter, sei es von Firmen über ihre Kunden, sei es von Marketing-Organisationen über Konsumenten oder auch von Listbrokern über irgendwelche Kategorien von privaten Adressen – letztlich unterschätzt worden sind. Vielleicht hat auch nur die Phantasie nicht ausgereicht, um sich vorstellen zu können, was an raffinierten Vernetzungen, an aufgeschlüsselten Verbrauchergewohnheiten, an differenzierten Persönlichkeitsprofilen oder an betrieblichen Ueberwachungssystemen für Arbeitnehmerverhalten noch alles auf uns zukommt.

Vielleicht unterschätzt man auch den Innovationsschub auf technologischem Gebiet, sei es bei den Scannerkassen oder den Checkkarten, sei es bei Videotex oder bei optischen Textlesern bis hin zur Betriebsdatenerfassung und zur Leistungskontrolle an computerunterstützten Arbeitsplätzen. Die moderne Informatik bietet zudem die Möglichkeit, all dies miteinander in Beziehung zu bringen und miteinander zu vernetzen. Tatsache ist jedenfalls, dass die Voraussicht hier im privatrechtlichen Teil eine ungleich sorglosere war und dass die Sensibilität und damit verbunden auch der politische Wille gefehlt haben, in diesem Teil Bestimmungen zur stärkeren Kontrolle und zum ausgeprägteren Schutz der Persönlichkeit einzuführen.

Auch im öffentlich-rechtlichen Teil hat uns der Puk-Geist, wenn ich das einmal so nennen darf, zu spät erreicht. Erst in der allerletzten Sitzung der zweiten Lesung zeitigte er noch Auswirkungen. Bei Artikel 21 brachte er eine begrenzte Einschränkung dieses einzigartigen Ausnahmekataloges für den Staatsschutz und für die militärische Sicherheit; eine Einschränkung des «plein pouvoir», das dem Bundesrat noch in der ersten Lesung ohne weiteres eingeräumt worden war; er brachte natürlich auch, das sei anerkannt, in Einlösung einer

Forderung der Puk die Verwaltungsbeschwerde an das Bundesgericht. Doch von der grösseren Empfindlichkeit auf diesem Gebiet, von der grösseren Wachsamkeit, wie sie jetzt so oft beteuert und durch die öffentliche Diskussion der letzten Zeit noch gefördert worden ist, von der haben wir bei dieser Gesetzesberatung nicht mehr profitiert, sonst wäre möglicherweise doch die eine oder andere Bestimmung noch kritischer, noch argwöhnischer hinterfragt worden.

Alles in allem ist es also sicher ein Schritt in die richtige Richtung, wie die etwas abgegriffene Formel lautet. Allemal das – wenigstens! –, aber eben doch ein sehr kompromissbereiter, teilweise sogar nur halbherziger Schritt, der, so wie er jetzt angelegt ist, den hehren Grundsatz, der dem Gesetz vorangestellt ist – nämlich Persönlichkeit und Grundrechte von Personen zu schützen, über die Daten bearbeitet werden –, kaum in allen Teilen einzulösen vermag.

Ich bin für Eintreten, aber auch für Verbessern.

Rhinow: Der Kommissionspräsident hat es mit anderen Worten gesagt: Es hiesse Eulen nach Athen tragen, wollte man die Notwendigkeit eines verbesserten Datenschutzes heute noch ausführlich begründen. Der moderne Sozialstaat zeichnet sich nicht nur durch einen Normenhunger, sondern auch durch einen hohen Bedarf an gespeicherten Personendaten aus. Aus der Sammlung unterschiedlichster Daten, ihrer Verwendung und auch aus ihrer Verknüpfung ergeben sich potentielle Gefahren etwa des Uebersammelns, der unbedachten oder leichtfertigen Weitergabe oder der Verknüpfung zu einem Persönlichkeitsbild.

Diese Gefahren werden durch die Möglichkeit der automatisierten Datenbearbeitung erheblich potenziert. Damit können die Freiheitsrechte der Menschen und ihre Persönlichkeit empfindlich verletzt werden. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Datenbearbeitung durch Private, insbesondere durch Unternehmungen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Freilich ist auch hier zu anerkennen, wie beim Staat, dass die moderne Wirtschaft auf die Verwendung von Personendaten angewiesen ist, diese also nicht etwas *a priori* Verwerfliches darstellt.

Es geht folglich in beiden Bereichen darum, die Grenzen legitimer Datenverwendung zu bestimmen und die betroffenen Personen vor Missbräuchen zu schützen.

Das Gesetz in der Fassung der Kommission wird diesem Anspruch im allgemeinen gerecht. Auch wenn ich nicht alle Regelungen als geglückt erachte, so vermag ich doch den «Onkenrufen» (*teilweise Heiterkeit*) meines geschätzten Vorredners nicht zu folgen. Das Gesetz ermöglicht einen griffigen Datenschutz durch eine sensibilisierte Praxis. Es regelt zu Recht sowohl die Datenbearbeitung durch Bundesorgane als auch durch private Personen, trifft aber – ebenfalls zu Recht – unterschiedliche, differenzierte Normierungen, indem es bei den Bundesorganen das Legalitätsprinzip in den Vordergrund rückt, während es im privatrechtlichen Verhältnis die Mechanik des Persönlichkeitsschutzes von Artikel 28 ZGB übernimmt.

Weil die wichtigsten Grundsätze namentlich bei der automatisierten Datenbearbeitung für öffentliche wie für private Datenbearbeiter gelten, erscheint die Konzeption des Einheitsgesetzes als gerechtfertigt. Sie dient dem Orientierungsbedürfnis der geschützten Person, kommt mit weniger Normen aus und folgt mit diesem Konzept den meisten europäischen Staaten. Zu begrüssen ist insbesondere das Auskunftsrecht. Es ist unabdingbare Voraussetzung eines effektiven Datenschutzes. Denn wer nicht weiss, ob und welche Daten über ihn bearbeitet werden, kann sich nicht zur Wehr setzen, namentlich auch keine Berichtigung oder Vernichtung verlangen. Diesem Auskunftsrecht kommt bei der Datenbearbeitung durch öffentliche Organe wie bei privaten Datenbearbeitern eine wichtige Funktion zu. Gerade hier zeigt sich übrigens auch die Richtigkeit des Einheitsgesetzes.

Zu begrüssen sind ebenfalls die von der Kommission vorgenommenen Korrekturen bei der Aufsicht und der Rechtspflege. Der Datenschutzbeauftragte kann als Ombudsmann auch bei der Datenbearbeitung durch Private sinnvolle Dienste leisten. Im übrigen aber soll der zivile Rechtsweg nicht

von einem Verwaltungsorgan überlagert werden. Die Folge wäre eine unklare, inkonsistente, verwirrlende und dem Rechtsschutz der Bürger und Bürgerinnen nicht dienliche Zuständigkeitsordnung.

Das positive Urteil gilt freilich nicht durchwegs. Ich erwähne vor allem eine Ausnahme: Das Gesetz gilt in seinem öffentlich-rechtlichen Teil nur für die Organe des Bundes, nicht aber für die Organe der Kantone, wenn diese Bundesrecht vollziehen. Dem Bund fehlt zwar die Kompetenz, den Datenschutz bei kantonalen Aufgaben zu regeln. Es fehlt ihm aber nicht die Kompetenz, den Datenschutz zu regeln, wenn die Kantone Bundesaufgaben übernommen oder aufgebürdet erhalten haben. Verzichtet der Bund aber darauf, den Geltungsbereich auf den Vollzug des Bundesrechtes durch die Kantone auszuweiten, so nimmt er gravierende Lücken in Kauf, denn viele Kantone kennen noch keine befriedigende Datenschutzregelung. Der Grossteil des Bundesrechtes aber wird traditionellerweise durch die Kantone vollzogen. Damit greift das neue Datenschutzgesetz des Bundes wohl in der Mehrzahl der Anwendungsfälle gerade nicht – eine für mich unhaltbare Konsequenz. Können wir hinnehmen, dass der Datenschutz bei der Anwendung des Bundesrechtes bestenfalls kantonal, im schlechtesten Fall überhaupt nicht, jedenfalls von Kanton zu Kanton verschieden gehandhabt wird?

Zwei Überlegungen scheinen gegen die Ausdehnung des Geltungsbereiches zu sprechen. Zum einen die politisch motivierte Befürchtung, das Gesetz könnte Schiffbruch erleiden, weil die Kantone im Vernehmlassungsverfahren Bedenken gegen die Ausdehnung, die übrigens im Vorentwurf vorgesehen war, angemeldet haben – eine Befürchtung, die ich nicht teile. Zum anderen ein sachliches Argument, das nicht unbeachtlich erscheint: Die wenigen Kantone mit einem eigenen Datenschutzgesetz müssten dann zwei Datenschutzregelungen nebeneinander zur Anwendung bringen. Abgesehen davon, dass diese Erwägung nur Kantone mit eigenem Datenschutzgesetz betrifft, ist zu erwarten, dass das neue Bundesgesetz faktisch ohnehin vereinheitlichend wirken dürfte.

Wenn das Nebeneinander von zwei Datenschutzregelungen für die kantonalen Behörden als lästig bezeichnet wird, so gilt dies natürlich erst recht für die Bürgerinnen und Bürger, um deren Schutz es schliesslich geht. Es ist absurd, wenn sie eine Einbusse an Datenschutz hinnehmen müssen, nur weil kantonale Behörden nicht zwei verschiedene Gesetze aufschlagen wollen. Verwaltungseffizienz in Ehren, aber nicht auf Kosten des Rechtsschutzes betroffener Bürgerinnen und Bürger.

Es kommt hinzu, dass die Schweizerische Informatikkonferenz ein Projekt entwickelt – der Herr Kommissionspräsident hat es kurz erwähnt –, welches die technische Harmonisierung aller bestehenden Datenbanksysteme anstrebt, die der Erfüllung von Bundesaufgaben durch Kantone und Gemeinden dienen. Heute gibt es viele dieser Systeme, alle mit einem eigenen Telekommunikationsnetz, alle oder die meisten nicht miteinander kompatibel. Dieses Telematikmodell mit dem Namen «Siknet» setzt aber voraus, dass u. a. auch der Datenschutz einheitlich geregelt wird. Die Vertreter der interkantonalen Stiftung, welche dieses Projekt trägt, würden deshalb eine Ausweitung des Geltungsbereiches auch aus diesem Grunde ausdrücklich begrüßen.

Dennoch stelle ich keinen Antrag, und zwar weil eine Ausweitung des Geltungsbereiches auf die kantonalen Organe, die Bundesrecht vollziehen, verschiedene Aenderungen des Gesetzes nach sich ziehen würde. Namentlich müsste im vierten Abschnitt, der Bearbeitung durch Bundesorgane, überprüft werden, welche dieser Bestimmungen auch für die kantonalen Organe zu gelten habe und welche nicht.

Es wäre zudem eine Prüfung notwendig, in welchem Umfang Einfluss auf das kantonale Rechtsschutzverfahren genommen werden müsste. Deshalb wäre im Grunde genommen eine Rückweisung des Gesetzes an die Kommission notwendig. Das kann ich nicht verantworten, weil eine Datenschutzregelung schon lange fällig ist und weil ein solcher Antrag eine weitere Verzögerung zur Folge hätte. Das Datenschutzgesetz könnte frühestens in der Sommersession weiterberaten werden.

Ich ziehe es deshalb vor, auf die unzulängliche Situation hin-

zuweisen, in der Hoffnung, dass der Zweitrat diese Bestimmungen einfügen respektive verändern wird. Ich gehe so oder so davon aus, dass es bei diesem Gesetz Differenzen geben wird, so dass wir nochmals Gelegenheit haben werden, zu dieser Frage Stellung zu beziehen.

Die anderen beiden Punkte, die mich nicht befriedigen, möchte ich hier nur als Stichworte erwähnen: Es sind der Staatsschutzartikel – ich habe einen Rückweisungsantrag gestellt und werde ihn dann begründen – und das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung. Hier wird vor allem Bundesverwaltungsrecht im Kleide einer Strafrechtsbestimmung geschaffen – eine rechtsstaatlich bedenkliche Entwicklung!

Mme Jaggi: J'aborde avec des sentiments très mitigés ce débat sur le projet de loi concernant la protection des données. Tout d'abord, je suis contente de cet aboutissement sur lequel on ne pouvait presque plus compter. En effet, en tant que membre de la Commission d'experts Pedrazzini 2 qui s'est occupée essentiellement du secteur privé, et en tant que responsable, plus spécialement, du difficile domaine des données médicales, je participe depuis environ 12 ans à la pénible élaboration d'une législation fédérale sur la protection des données. Un si long parcours d'obstacles a de quoi lasser, même si l'attention est retenue par les nombreux rebondissements qui émaillent l'histoire d'un projet. Ce processus a révélé de si importantes résistances à l'intervention du législateur qu'on a pu douter du résultat. Pendant ce temps, alors qu'on tergiversait, chaque jour des faits nouveaux survenaient, de milliers de «données sensibles» étaient collectées, mémorisées, traitées, recoupées, transmises, le cas échéant d'ailleurs à titre onéreux, à l'insu des personnes concernées et pas toujours dans leur intérêt.

Je suis donc contente que nous soyons maintenant à bout touchant avec un projet que j'avais classé parmi les sujets maudits, qui avançaient à grand-peine, qui n'aboutissent pas ou trop tard, après que les faits soient accomplis. Ces projets maudits sont ces gros dossiers accumulés par les juristes qui composent les commissions d'experts, lesquels proposent des avant-projets mamouths et relativement progressistes dans leur inspiration, dans lesquels la procédure de consultation d'abord, le Conseil fédéral dans son projet ensuite, et le Parlement enfin retranchent allègrement, au point d'en modifier l'inspiration originelle. Nous connaissons ce processus pour des projets tels que la réforme du droit des sociétés anonymes, la législation sur le droit d'auteur, le crédit à la consommation et, jusqu'à ce jour, la protection des données.

Sur ce point – autre raison de mes sentiments mêlés – je suis nettement moins contente, quoique pas tellement surprise: le projet qui nous est présenté est ressorti passablement amoindri des procédures suivies jusqu'ici. Je ne fais pas seulement allusion à la forme, soit au nombre d'articles qui a été diminué de moitié par rapport au projet qu'avait élaboré le groupe de travail chargé, en 1982–1983, de préparer la fusion des dispositions jusqu'alors séparées concernant l'Administration fédérale d'une part, et le secteur privé d'autre part.

La protection des personnes à propos desquelles des données sont rassemblées a vu son champ se rétrécir dans ce long processus d'élaboration du projet. Certes, le postulat fondamental du droit d'accès est respecté et les exceptions, dûment prévues par la loi, doivent à chaque fois faire l'objet d'une justification. Mais, cette fois, il suffira d'affirmer qu'un intérêt prépondérant, celui du maître du fichier ou d'un tiers, pour s'opposer au droit d'accès des personnes concernées. S'ajoutent à cette première et grave entorse aux postulats fondamentaux de la protection des données, toutes sortes de concessions faites. En effet, les pressions exercées par les associations économiques ont fortement marqué toute l'élaboration du projet, y compris les travaux de notre commission, et nous avons fait différents pas dans la direction souhaitée par les milieux économiques, en assouplissant, par exemple, les dispositions relatives au commerce d'adresses. Il est évident que les adresses sont en elles-mêmes des données banales, mais leur combinaison avec toute information plus fine que les coordonnées personnelles permet des résultats intéressants, notamment dans le domaine du marketing direct. On a aussi

fait des concessions dans le secteur des agences de renseignements commerciaux, qui seront habilitées à fournir, aujourd'hui comme hier, des renseignements, dont les sources ne sont pas toujours des plus sûres, sur la solvabilité de tierces personnes.

On a également, en commission, limité les compétences accordées au préposé à la protection des données, dans le domaine du droit privé, où il n'exerce plus qu'une fonction de conseil, d'ombudsman agissant sur plainte. S'ajoute à cela le fait que la Commission fédérale des données perd sa fonction d'arbitrage pour devenir un simple organe de recours.

M. Daniöth s'est félicité tout à l'heure de la densité réglementaire réduite de ce projet de loi, par conséquent de la marge d'appréciation et d'interprétation laissée pour son application. Il n'est pas question d'instruire ici un procès d'intention, mais il nous reste qu'à espérer que notre confiance est en l'occurrence bien placée. Au fond, toute cette affaire de protection des données est bel et bien basée sur la confiance. Durant des années, les maîtres de fichiers, qu'il s'agisse de fichiers publics ou privés, ont abusé de l'incroyable crédulité des citoyens, des consommateurs, des patients, des assurés, des locataires, des bénéficiaires de prestations sociales, bref, de tous ces très ou trop braves gens. Presque tous avaient un sentiment de confiance et de crédulité qui confinait à la naïveté la plus totale.

Les avertissements que lançaient, dans ce climat d'inconscience générale, des personnes préoccupées par des abus quotidiens, sont demeurés désespérément sans écho. Ces personnes passaient, au mieux, pour des obsédés par un faux problème et, au pire, pour des prophètes de malheur, des gens dangereux pour la sérénité des esprits, la confiance populaire et la sécurité intérieure de notre société.

Rappelez-vous: même 1984, l'année d'Orwell, a passé sans provoquer de prise de conscience générale. C'est vrai, les fichiers informatisés ne sont pas en eux-mêmes aussi dangereux qu'on veut bien le dire, ils ne le sont en tout cas pas davantage que les fichiers manuels, beaucoup plus faciles d'accès à des tiers qui pourraient s'en emparer. Mais l'ordinateur – sur ce point-là, Orwell avait prévu juste – permet des traitements accélérés, surtout des combinaisons multiples de données, toutes opérations qui sont, elles, fort dangereuses pour les personnes concernées; ces dernières voient ainsi leur identité, leur personnalité leur échapper, puisqu'on en traite à l'extérieur des éléments constitutifs essentiels pour recomposer un «profil», comme l'on dit dans le marketing.

Aujourd'hui, après ces années de crédulité générale, la crise de confiance est elle aussi générale, elle concerne tous les maîtres de fichiers, particulièrement les maîtres de fichiers publics et, plus particulièrement encore, les maîtres de fichiers de police. Et l'on voit maintenant la célébration du 700^e anniversaire de la Confédération, par exemple, remise en cause ou bien la réalisation du très prochain recensement fédéral de la population, toutes opérations qui, en elles-mêmes sont à saluer comme sinon indispensables, du moins utiles à la vie collective. On voit par exemple, aujourd'hui, le numéro AVS – une clé qui ouvre non seulement le droit aux prestations mais donne accès à de nombreux fichiers – comme désormais suspect, comme le fameux numéro d'identité nationale, auquel les Français ont dû renoncer. Le numéro AVS est devenu suspect aux yeux de très nombreux citoyens, même de ceux qui, à vrai dire, ne se sont jamais souciés de l'utilisation éventuelle des données collectées lors d'achats par correspondance, ou bien lorsqu'ils participaient à un concours, ou quand ils utilisaient pour des paiements ou pour toute autre opération une carte magnétique à mémoire. En résumé, ceux-là mêmes qui multipliaient et à titre gratuit, le don généreux de données les concernant, sont ceux qui, aujourd'hui, doutent de l'utilisation faite d'informations les concernant, mais indispensables, y compris pour des traitements opérés dans leur propre intérêt. Nous sommes tombés de la naïveté et de l'inconscience générale à une sorte d'inquiétude et d'alerte tout aussi générales, à la faveur – si l'on peut dire – des affaires de fiches qui agitent présentement les esprits au point d'ébranler les institutions et les bonnes consciences les mieux établies dans notre pays – et il n'en manque pas.

Dans ce climat peu favorable, il convient que nous nous efforcions de travailler calmement, non seulement pour répondre aux impératifs de l'actualité et des événements immédiats, mais aussi afin d'envisager un avenir plus lointain, pour les temps de la sérénité retrouvée en fonction des priorités réaffirmées et surtout des procédures clarifiées.

Nous devons entrer en matière à propos de ce projet de loi sur la protection des données et l'examiner sans en réduire davantage la portée, et ce notamment, à l'article 12 sur le droit d'action des associations où l'article 328 du Code des obligations, relatif à la transmission de données concernant les troupes.

Rüesch: Der Datenschutz betrifft einen äusserst sensiblen Bereich unseres öffentlichen und privaten Lebens. Seit der Veröffentlichung des Puk-Berichtes ist die Angst vor dem grossen Bruder, dem Ueberwachungsstaat, auch in unserem Lande stark verbreitet. Allerdings ist die Stimmung über die berechtigten Sorgen hinaus unverhältnismässig angeheizt worden. Herr Onken hat heute den Puk-Geist beschworen. Als «Pukist» möchte ich dazu sagen: Langsam kommen wir uns doch vor wie der Zauberlehrling: «Die Geister, die ich rief », Herr Onken. Hoffentlich wird der Puk-Geist am Schluss in diesem Lande nicht zum Puk-Ungeist.

Auch gegenüber privaten Datensammlungen besteht Misstrauen, und wäre es nur, dass man befürchtet, von einer Reklameflut heimgesucht zu werden. In einer solchen Situation besteht die Gefahr einer Ueberreaktion. Man schreit nach Gesetzen. Ich zitiere jetzt noch einen älteren Philosophen, Laotse, der gesagt hat: «Je mehr Gesetze, desto mehr Diebe.» Hoffentlich ist das beim Datenschutz nicht auch so.

Wir brauchen ein Gesetz, wir sollten jedoch nicht überreagieren, und der Staat sollte immerhin über seine Bürger noch so viele Daten sammeln dürfen, dass er ihnen rechtzeitig die AHV auszahlen kann. Die staatlichen Organe sollten auch die Adresse einer konspirativen Wohnung notieren bzw. fichieren können, ohne dass sie das Gesetz zwingt, dies dem betreffenden Terroristen am gleichen Tage mitzuteilen. Ein Meister sollte doch die Qualifikationen seiner Lehrlinge notieren können, um ihre Karriereplanung vorzubereiten, ohne mit dem Datenschutz in Konflikt zu geraten.

Der Staat hat sich und seine Bürger nach wie vor präventiv vor Terror, Spionage und organisiertem Verbrechen zu schützen. Dieser präventive Schutz hat am 3. März in Bern nicht mehr funktioniert. Wenn eine so generalstabsmässig organisierte Aktion, die schliesslich solche Schäden bringt, von der Polizei nicht einmal vorerkannt wurde, dann ist die Sicherheit des Bürgers offensichtlich nicht mehr gewährleistet, weil man sich nicht mehr getraut, entsprechende Daten eventueller Chaoten zu beschaffen.

Seit dem Puk-Bericht wissen wir aber auch, dass wir den Bürger vor den Uebergriffen des Staatsschutzes schützen müssen. Für einen Liberalen ist das an und für sich nichts Neues; ich war schon immer der Meinung, es gelte das Wort: Nur so viel Staat wie unbedingt nötig, aber so viel Freiheit wie überhaupt möglich.

Wir brauchen darum dringend ein Staatsschutzgesetz, welches dem Staat auch in diesem sensiblen Bereich Grenzen setzt und die Freiheitsrechte und die politischen Rechte des Bürgers garantiert. Das vorliegende Datenschutzgesetz kann ich in diesem Sinne als Uebergangslösung gelten lassen. Es ist somit nicht zweckmässig, Artikel 21 zurückzuweisen. Ich sehe in ihm ein Uebergangsrecht bis zum Erlass eines Staatsschutzgesetzes; denn Artikel 21 garantiert immerhin beides. In Absatz 1 wird dem Staat die Möglichkeit für einen wirksamen Staatsschutz gegeben. In Absatz 3 des gleichen Artikels wird mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht die nötige Grenze zum Schutze des Bürgers gezogen.

Einmal mehr suchen wir das Heil beim Bundesgericht. Lieber sähe ich eine parlamentarische Delegation, die den Staatsschutz kontrolliert. In einem kommenden Staatsschutzgesetz kann das vielleicht korrigiert werden; denn wir unterlaufen die Gewaltenteilung, wenn wir in Verwaltungsfragen immer häufiger das Bundesgericht als oberste Instanz einsetzen. Darin liegt ein Stück Abkehr von der parlamentarischen Demo-

kratie. Das Parlament sollte sich vermehrt selbst als oberste Verwaltungskontrolle bezeichnen. Es ist zu begrüssen, dass die Kommission das Begehren, die Medien vom Gesetz auszuklammern, abgelehnt hat. Nicht nur die Bupo, sondern auch einzelne Medien und einzelne Journalisten scheinen in der Ficherei sehr aktiv gewesen zu sein. Wenn man den Begriff «Schnüfflerei» durch «recherchieren» ersetzt, so klingt das schöner, kann, muss aber in der Sache nicht besser sein.

Die Herausgabe des Buches über die sogenannten «unheimlichen Patrioten» war sicher nicht möglich ohne erhebliches Sammeln von Daten. Bereits hat ein Mitglied des Nationalrates bei Medien Einsicht in seine Fichen verlangt; nachdem sehr viele Medien sich über die Ficherei der Bupo beklagt haben, sollte man annehmen dürfen, dass die gleichen Medien ihre Datensammlungen mit Freude dem Datenschutzgesetz unterstellen, und ich erwarte morgen das entsprechende positive Echo im Blätterwald.

Die Medien haben in der Demokratie ein Wächteramt zu versehen. Dies verlangt eine kritische Haltung. Kritische Haltung heisst aber nicht Lust am Niederreißen, sondern Verantwortung für objektive Aufklärung und faire Wertung. Wir haben gesagt, dass die Bürger und die Bürgerinnen vor Uebergriffen des Staatsschutzes geschützt werden müssen, also – meinetwegen – vor der Schnüfflerei. In gleicher Weise ist die Bevölkerung vor einem überbordenden Recherchierjournalismus zu schützen. Was für den Staat gilt, muss auch für die Medien gelten.

Das erste Datenschutzgesetz ist wegen seines unleserlichen Gehaltes bereits im Stadium der Vernehmlassung gescheitert. Auch das neue Gesetz ist für den Laien in seinen Konsequenzen schwer lesbar. Kann die Auskunftspflicht gemäss Artikel 5 zum Beispiel nicht zu untragbaren Missbräuchen führen? Zweifellos besteht die Gefahr bei der von der Kommission eingefügten Verbandsbeschwerde. Der Antrag auf Streichung, der auf unserem Tisch liegt, ist deshalb wohl zu unterstützen.

Die heutige Situation verlangt ein rasches Handeln. Aber handeln wir nicht nur rasch, handeln wir auch sorgfältig! Hier ist ein weiteres Zitat anzubringen: «Wir fragen stets danach, ob jemand das Gesetz verletzt, aber nicht danach, ob das Gesetz jemanden verletzt.» Dieser Grundsatz sollte hier gelten. Ich frage mich, ob genügend Fallstudien gemacht worden sind, Herr Bundespräsident. Ich erinnere an die kürzlich erschienene Arbeit von Ulrich Klöti über die Vorbereitung der Gesetzgebung, eine wissenschaftliche Untersuchung. Gerade in solchen sensiblen Bereichen sollten der Vorlage Machbarkeitsstudien vorangehen.

Man kann meines Erachtens heute auf die Vorlage eintreten; ob man ihr nach den Beratungen in beiden Räten zustimmen kann, hängt vom Verlauf dieser Beratungen ab. Aber weil die Materie dringlich ist, möchte ich Sie doch bitten, jetzt die Kommissionslösung zu beraten und nicht mit Rückweisungen die Sache noch einmal zu verzögern.

Jagmetti: 1874 erkannten Volk und Stände, dass wir in der Schweiz ein gemeinschaftliches Vertrags- und Haftungsrecht brauchen. Sie schufen die verfassungsrechtliche Grundlage, und bald darauf wurde das Obligationenrecht erlassen.

1990 erkennen wir, dass wir einen Datenschutz brauchen. Die EDV ist zum Allgemeingut geworden, und selbst biedere Ständeräte speichern auf Harddisk und Diskette, wobei es sich in der Regel selbstverständlich nicht um Personendaten handelt. Die Erfassung, vor allem aber die Bearbeitung und Verwertung der Daten – der Personendaten im besonderen – werden in einem Umfang möglich, der dem Problem des Persönlichkeitsschutzes eine neue Dimension gibt. Die Herausforderung ruft der Antwort, also bin ich für Eintreten.

Aber der Entwurf ist eine Teilantwort, keine ganze Antwort. Er erfasst die Datenverarbeitung durch Private und durch den Bund in getrennter Form, was mir durchaus einleuchtet. Was in diesem Entwurf fehlt, ist die Datenerfassung durch die öffentliche Hand ausserhalb der Bundesstellen. Dafür sind die Kantone zuständig. Sie haben Vorarbeit geleistet, Pionierarbeit, insbesondere der Kanton Genf mit dem Gesetz von 1976 und der späteren Revision. Nun soll auf Bundesebene in die-

sem höchst sensitiven Bereich eine Teillösung genügen. Warum keine ganze?

Man wird mir selbstverständlich und zu Recht entgegen, die Verfassungsgrundlage fehle, man hätte zunächst diese schaffen müssen; da gehe ich einen Schritt weiter als mein Kollege Rhinow und sage: Jawohl, die hätten wir schaffen sollen.

Natürlich werden föderalistische Bedenken dagegen geäussert werden. Darf ich Sie aber doch auf folgenden Umstand hinweisen? Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz, da sind wir uns einig. Persönlichkeitsschutz im öffentlichen Bereich ist verfassungsrechtlich garantiert durch Artikel 4 (Recht auf Akteneinsicht), durch die persönliche Freiheit und durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das Bundesgericht ist aufgerufen, in Auslegung dieser Verfassungsgarantien kantonale Gesetze und auch kantonale Einzelentscheide zu überprüfen. Das gilt auch für den berühmten Entscheid der Ausländerin, die in Genf einreisen wollte und der man die Einsicht in die entsprechenden Unterlagen verweigerte. In Auslegung dieser Verfassungsgarantien geht das Bundesgericht verständlicherweise relativ weit und prüft, ob das einzelne Gesetz, ob die einzelne Anordnung mit dem Verfassungsrecht des Bundes vereinbar sei.

Ich darf Ihnen drei Sätze aus dem Bundesgerichtsentscheid vom 3. Juni 1987 vorlesen: «Le droit constitutionnel confère donc à la personne concernée le droit d'être renseignée, d'une part, sur les données qui ont été enregistrées à son sujet par une autorité publique et, d'autre part, sur l'usage qui en a été fait. Le droit de l'intéressé à être renseigné sur les données recueillies à son sujet par une autorité s'étend à la fois aux données de base, telles qu'elles sont enregistrées, et à celles qui résultent de leur traitement, en d'autres termes aux analyses et appréciations que les autorités ont faites en se fondant sur les données recueillies par elles et qu'elles ont consignées dans leurs dossiers» (BGE 113 la 264/265). Dann folgen die Voraussetzungen, unter denen das Recht auf Einsicht in diese Personendaten beschränkt werden kann.

Wir haben es also mit einer Ordnung zu tun, die zwar von den Kantonen geschaffen wird, aber vom Bundesgericht in allen Bereichen und in relativ grosser Detaillierung überprüft wird.

Wenn ich für eine bundesrechtliche Ordnung plädiere, die auch die Datenbearbeitung durch kantonale und kommunale Stellen erfasst, dann tangiere ich, glaube ich, das föderalistische Prinzip nicht, weil es eigentlich gar nicht mehr um die Frage «Bund oder Kantone?», sondern um die Frage «Bern oder Lausanne?» geht. Sollen wir dem Richterrecht den Entscheid darüber überlassen, was in den kantonalen Gesetzen und Verfügungen im einzelnen zu stehen hat, oder soll darüber im demokratischen Rechtssetzungsverfahren mit Parlament und fakultativem Referendum entschieden werden?

Und da lautet meine Option für Parlament und demokratische Entscheidung. Deshalb plädiere ich für eine bundesrechtliche Ordnung auch der Datenerfassung durch die Kantone. Herrn Rhinows Lösung hat den Vorteil, dass wenigstens dort, wo es verfassungsmässig statthaft ist, diese Lösung heute verwirklicht wird. Aber ich wäre der Meinung, es wäre richtiger, wir würden das Ganze erfassen.

Welches sind die Konsequenzen? Die Konsequenz wäre ein Rückweisungsantrag. Aber Sie werden verstehen, Herr Kommissionspräsident, dass ein Nichtkommissionsmitglied nach zwei Jahren Kommissionsarbeit etwas Hemmungen hat, nun einen Rückweisungsantrag zu stellen mit der Aufforderung, die Verfassungsgrundlage zu schaffen und ein in der Schweiz gesamthaft geltendes Gesetz vorzubereiten. Ich anerkenne die grosse Kommissionsarbeit ebenso wie die Vorarbeiten, die von den Experten und von der Verwaltung für dieses Gesetz geleistet worden sind. Ein Rückweisungsantrag würde den Anschein einer Geringschätzung erwecken, und das möchte ich unbedingt vermeiden.

So geht es mir wie Herrn Rhinow. Ich rechne auf den Nationalrat und äussere den Wunsch, dass die Frage in der nationalrätlichen Kommission doch noch einmal überprüft und dass anhand der heutigen Bundesgerichtspraxis beurteilt wird, ob es nicht konsequenter und richtiger wäre, auf die Herausforderung mit einem Bundesgesetz zu antworten, das ein einheitliches schweizerisches Datenschutzrecht für den ganzen öf-

fentlichen Bereich von Bund, Kantonen und Gemeinden schafft.

Bundespräsident **Koller**: Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, dass Datenschutz nicht weiter eine Angelegenheit von wenigen Spezialisten sein darf, sondern dass Datenschutz ein unabwendbares Bedürfnis unserer modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft geworden ist, wäre dieser Beweis in den letzten Wochen in genügendem Mass erbracht worden.

Die Ereignisse rund um die Bundesanwaltschaft haben gezeigt, wohin unkontrollierte Datenbeschaffung führen kann. Wenn mit Informationen – insbesondere, wenn es sich um personenbezogene Daten handelt – nicht sorgfältig umgegangen wird, führt das zu Vertrauensverlust, zu Angst, zu Misstrauen, möglicherweise sogar zu persönlichem Nachteil. Für die Betroffenen steht daher ein Stück Freiheit auf dem Spiel, das spürt unser Volk heute, und zwar sowohl bei privaten wie bei öffentlichen Datenbearbeitungen.

Schutzobjekt dieses neuen Gesetzes, das wir Ihnen unterbreiten und für dessen gute Aufnahme in Ihrem Rat ich danke, ist daher die persönliche Freiheit oder eben, im Bereich des Privatrechts der Persönlichkeitsschutz. Nun sind allerdings Datensammlungen sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich heute unbedingt notwendige Arbeitsinstrumente. Aber sie müssen verhältnismässig sein. Sie müssen korrekt geführt und offengelegt werden.

Dies gilt besonders für die modernen Informationsbearbeitungstechniken. Diese eröffnen – es ist zu Recht darauf hingewiesen worden – nicht nur neue Chancen, sondern stellen auch ein qualitativ und quantitativ neues Gefährdungspotential dar. Mit den neuen Informatik- und Telekommunikationsmitteln werden nicht nur ungleich mehr Daten erzeugt, bearbeitet und weitergegeben als früher; die Daten sind auch jederzeit und überall abrufbar geworden.

Die fast totale Disponibilität von Informationen hat in Wirtschaft und Technik und in vielen anderen Bereichen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Sie hat aber auch dazu geführt, dass die Betroffenen immer weniger zu überblicken vermögen, wer welche Daten über sie besitzt und zu welchen Zwecken diese bearbeitet werden. Die Möglichkeit, selber die Art der Kommunikation mit seiner Umwelt zu bestimmen, wird damit für das Individuum immer mehr eingeschränkt.

Wenn auch zurzeit die Gefahr der missbräuchlichen Datenbearbeitung durch staatliche Organe im Vordergrund der öffentlichen Diskussion steht, so heisst das nicht, dass im privaten Bereich die Bearbeitung von personenbezogenen Daten in jedem Fall harmlos wäre. Wenn beispielsweise unsorgfältig mit medizinischen Daten umgegangen wird oder wenn im privaten Bereich sogenannte «schwarze Listen» erstellt werden, kann auch die Datenbearbeitung im privaten Bereich für die Betroffenen einschneidende Folgen haben. Aus diesem Grund regelt der vorliegende Gesetzesentwurf zu Recht sowohl die Datenbearbeitung durch die Organe des Bundes wie auch durch Private.

Wie aber soll der Gesetzgeber auf diese Entwicklung der Informationsgesellschaft und die damit verbundenen Gefahren reagieren? Sicherlich nicht, indem er versucht, die Datenbearbeitung im Detail zu regeln. Das wäre übrigens ein vergebliches Unterfangen. Informationen fliessen nämlich überall, wo sich Menschen betätigen, und sie lassen sich nicht einfach kanalisieren und reglementieren. Zudem wäre eine kleinliche Regelung auch der Freiheit des Informationsbearbeiters abträglich. Diese gilt es ebenso zu wahren wie die Freiheit jener, deren Daten gesammelt und bearbeitet werden. Deshalb wird im vorliegenden Gesetzesentwurf für den Informationsverkehr nicht ein ganzer Schilderwald von Verbots- und Gebotstafeln errichtet, sondern es werden lediglich einige Hauptsignale aufgestellt. Mit einigen wenigen materiellen Grundregeln soll vor allem ein Ziel erreicht werden: die Gewährleistung von Transparenz und Fairness bei der Datenbearbeitung.

Transparenz bedeutet: Daten dürfen nicht mit unrechtmässigen oder unlauteren Mitteln beschafft werden, und sie sollen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der für den Betroffenen

ersichtlich ist. Fairness meint, dass Daten richtig sein müssen und nicht im Uebermass bearbeitet werden dürfen.

Diese Grundsätze richten sich gleichermaßen an private Datenbearbeiter wie an die Bundesverwaltung. Für die Verwaltung soll überdies eine Art «informationeller Gewaltenteilung» gelten. Innerhalb der Verwaltung dürfen nicht beliebig Informationen ausgetauscht werden, sondern nur, wenn dies rechtlich vorgesehen oder für die Erledigung einer staatlichen Aufgabe unbedingt nötig ist oder wenn der Betroffene diesem Austausch zugestimmt hat.

Diese Regel stellt im Grunde nichts anderes als eine Konkretisierung des Amtsheimnisses dar. Angesichts der Unsicherheit, die auf diesem Gebiet herrscht, scheint es aber nötig, dass das im Datenschutzgesetz deutlich festgehalten wird.

Mit den erwähnten materiellen Grundregeln allein ist jedoch der Datenschutz noch nicht gewährleistet. Den Betroffenen müssen zusätzlich einige Hilfsmittel in die Hand gegeben werden, damit sie in der Lage sind, ungerechtfertigte Datenbearbeitungen zu stoppen, falsche Daten zu berichtigen, hinfällige Informationen löschen zu lassen. Zu diesem Zweck müssen sie Auskunft über ihre in Datensammlungen gespeicherten Daten erhalten bzw. in die entsprechenden Akten Einsicht nehmen können. Dieses Auskunfts- und Einsichtsrecht stellt das eigentliche Herzstück des ganzen Datenschutzgesetzes dar. Es trägt nämlich dazu bei, das Misstrauen gegenüber Datenbearbeitungen im Staat, aber auch gegenüber Informationsbearbeitungen Privater abzubauen.

Allerdings kann die Gewährung von Einsicht in Datensammlungen – das zeigen die momentanen Erfahrungen in der Bundesanwaltschaft – einen beträchtlichen Aufwand zur Folge haben. Dieser mag für den Inhaber einer Datensammlung unwillkommen sein und kann ihn in Ausnahmesituationen sogar fast überfordern. Im Interesse einer offenen und freien Gesellschaft darf aber auf dieses Auskunftsrecht nicht verzichtet und soll dessen Ausübung nicht unnötig erschwert werden.

Das Auskunftsrecht kommt indessen nur zum Tragen, wenn sich die Bürger einen Ueberblick wenigstens über die wichtigsten Datensammlungen verschaffen können. Diesem Bedürfnis dient das Register der Datensammlungen, welches vom Datenschutzbeauftragten geführt werden soll.

Wenn ich mir hier vielleicht eine Zwischenbemerkung erlauben darf, Herr Kommissionspräsident, gegenüber Ihrem sonst so ausgewogenen Referat: Wenn Sie gesagt haben, dass die bisher bestehenden Richtlinien für die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung weitestgehend tot Buchstabe geblieben seien, dann ist das doch eine Bemerkung, die nicht zutrifft. Das zeigt nämlich gerade dieses Register der Sammlungen von Personendaten, das seit 1986 veröffentlicht ist und bereits über 550 Datensammlungen des Bundes enthält. Wie mir der Dienst für Datenschutz aufzeigt, sind schon sehr viele Auskunftsbegehren von Bürgern beantwortet worden.

Andererseits ist klar, dass eine Kartei, die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch, z. B. als Arbeitshilfe für einen Sachbearbeiter, dient, nicht ins Register aufgenommen werden muss. Das Register wird daher auch künftig nicht eine abschliessende Aufzählung aller beim Bund und bei Privaten vorhandenen Datensammlungen enthalten; denn dann könnte es nur mit einer riesigen Datenschutzbürokratie nachgeführt werden. Es muss aber Gewähr geboten werden, dass wenigstens konfliktträchtige Datensammlungen öffentlich bekannt sind.

Der Gesetzgeber kann niemals für die ganze Vielfalt von Datenschutzproblemen eine Antwort bieten. Darum ist es für die Durchsetzung des Datenschutzes im Alltag von entscheidender Bedeutung, wie die datenschutzrechtliche Aufsicht ausgestaltet ist. Für die Beilegung datenschutzrechtlicher Konflikte braucht es aber nicht in erster Linie Gerichte, sondern es braucht vor allem Vermittler. Das entspricht, glaube ich, auch unserer schweizerischen Denkart. Wir haben andere Modelle, wie etwa die Tätigkeit der Kartellkommission.

Ein solcher Vermittler ist der im Gesetz vorgesehene Datenschutzbeauftragte. Er muss sich der Sorgen und Klagen der betroffenen Bürger annehmen. Er soll Daten bearbeiten, auf Verletzungen der Datenschutzgrundsätze aufmerksam ma-

chen, aber auch als Ratgeber – vor allem als Ratgeber – zur Verfügung stehen. Beim Datenschutzbeauftragten handelt es sich somit in keiner Weise um irgendeinen «Datenschutzvogt», welcher der Verwaltung und den privaten Datenbearbeitern seinen Willen aufzuzwingen hätte. Er soll vielmehr dazu beitragen, dass in unserem Land ein Konsens entsteht, wie wir mit personenbezogeneren Informationen umgehen wollen. Auch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumente und Kontrollmechanismen scheinen daher die richtigen zu sein.

Es ist nützlich, ein Register der Datensammlungen zu haben, das periodisch nachgeführt wird und eine Art Rechenschaftsbericht der Verwaltung über ihre Datenbearbeitung darstellt. Es hat sich herausgestellt, dass datenschutzrechtliche Konflikte eben nicht in erster Linie durch Gerichte, sondern durch Vermittler gelöst werden müssen. Das ist die zentrale Aufgabe des neu zu bestellenden Datenschutzbeauftragten.

Im übrigen darf ich dem Präsidenten Ihrer Kommission und der ganzen Kommission für die intensive Bearbeitung dieser bundesrätlichen Vorlage herzlich danken. Der Bundesrat kann den Aenderungen, welche die ständerätliche Kommission an der bundesrätlichen Vorlage angebracht hat, grundsätzlich zustimmen. Ich betone allerdings: zustimmen dann auch als Ganzem; denn wenn Sie aus diesem Ganzen, wie es aus der ständerätlichen Kommissionsberatung hervorgegangen ist, wieder gewisse Teilstücke herausbrechen – wie etwa die Verbandsklage im privatrechtlichen Bereich –, dann müsste sich der Bundesrat selbstverständlich vorbehalten, auf seine alte Ordnung, die dem Datenschutzbeauftragten ja auch eine Möglichkeit des Weiterzugs nicht befolgter Empfehlungen an die Datenschutzkommission verleihen wollte, zurückzukommen. Aber wenn Sie dieses Konzept als Ganzes erhalten, dann kann der Bundesrat in den Grundlinien zustimmen. Im übrigen darf ich Sie darauf aufmerksam machen, wie sich der Bundesrat das weitere Vorgehen vorstellt. Wir sind mit Ihrer Kommission einverstanden, dass die Revision des Bundesstrafprozesses – damit vor allem die Frage des Datenschutzes im Bereich der gerichtspolizeilichen Ermittlungen – von dieser Vorlage abgekoppelt wird, weil sich hier vor allem im Anschluss an die Puk-Untersuchungen neue Probleme stellen. Der Bundesrat hat Ihrer Kommission denn auch eine Ergänzungsbotschaft auf den Herbst dieses Jahres in Aussicht gestellt.

In diese Ergänzungsbotschaft möchten wir auch andere, mehr isolierte Rechtsetzungsverfahren aufnehmen. Nämlich: eine gesetzliche Grundlage schaffen für das automatisierte Fahndungssystem Ripol, für die Registrierung hängiger Strafuntersuchungen im Strafregister, für die zivile und die militärische Personalsicherheitsüberprüfung und schliesslich für den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft. Wir werden dabei allerdings im einzelnen noch zu prüfen haben, ob und allenfalls welche der hier angekündigten Teile nicht besser in einem neuen Staatsschutzgesetz geregelt werden könnten und sollten. Wir werden Ihnen aber rechtzeitig die entsprechenden Anträge unterbreiten.

Erlauben Sie mir noch einige wenige Bemerkungen zu den Diskussionsvoten aus Ihrem Rat. Herr Ständerat Küchler hat gemeint, unsere Ausführungen in der Botschaft zur Frage der Europafähigkeit des Datenschutzgesetzes seien mit sieben Zeilen etwas schmal ausgefallen. Ich darf Herrn Ständerat Küchler immerhin darauf hinweisen, dass wir in Ziffer 117 der Botschaft das ganze internationale Umfeld dieses neuen schweizerischen Datenschutzgesetzes ebenfalls dargestellt haben. Wenn wir über die EG weniger ausgeführt haben, dann liegt das vor allem daran, dass die EG selber bis heute gar keine eigene datenschutzrechtliche Grundordnung kennt, sondern nur Einzelbestimmungen für ganz bestimmte Bereiche des Datenschutzes.

Hingegen möchte ich hier im Sinne dieses Ausblickes auf die internationalen Verhältnisse auch auf die Konvention Nr. 108 des Europarates zum Schutze des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten hinweisen. Diese Konvention geht in materieller Hinsicht recht weit. Das neue Datenschutzgesetz, wie wir es Ihnen vorgelegt haben und wie es jetzt aus der ständerätlichen Kommission hervorgegangen ist, würde dieser Konvention aber durchaus Ge-

nüge tun. Das Problem, das wir mit dieser Konvention vielmehr haben, ist ein föderalistisches. Wir werden die Konvention des Europarates erst dann unterzeichnen können, wenn nicht nur der Bund, sondern auch alle Kantone entsprechende Datenschutzgesetze haben.

Das führt mich zu den Bemerkungen der Herren Rhinow und Jagmetti bezüglich der föderalistischen Grenzziehung. Ich glaube, Herr Ständerat Jagmetti, Sie sind mit mir einig: Es ist jetzt etwas müssig, darüber zu beraten, ob nicht eine Verfassungsgrundlage für ein einheitliches Datenschutzgesetz – auch mit Geltungsbereich für die Kantone – die adäquate Lösung gewesen wäre; das scheidet schon aus zeitlichen Gründen aus. Herr Rhinow hat demgegenüber gemeint, angesichts dieser einschränkenden Verfassungslage müsste man wenigstens den Geltungsbereich ausdehnen, damit dieses neue Datenschutzgesetz des Bundes auch beim Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone zur Anwendung käme.

Hier stellen sich aber sehr schwierige Fragen. Einmal bestände natürlich die Gefahr, dass es in einem Kanton zu unterschiedlichen gesetzlichen Ordnungen käme, je nachdem, ob es um Vollzug von kantonalem oder von Bundesrecht ginge. Eine solche Ordnung wäre zweifellos sehr unbefriedigend, weil allzu komplex und kompliziert. Eine andere Möglichkeit wäre, einen Gleichwertigkeitsstandard für die kantonalen Datenschutzgesetze aufzustellen, aber auch das wäre zweifellos nicht leicht zu bewerkstelligen. Kommt dazu, dass natürlich selbst dann, wenn man den Vollzug vom Bundesrecht in den Kantonen miteinbeziehen würde, die Aufsicht und auch die Frage der Registrierungen doch wieder dem kantonalen Recht unterständen.

Sie sehen, es gäbe hier ganz schwierige Schnittstellen, weshalb der Bundesrat der Meinung ist, dass die vorliegende Lösung doch eine recht praktikable ist. Wir hoffen natürlich, dass all jene Kantone, die nicht bereits kantonale Datenschutzgesetze realisiert haben, sich nun an diesem neuen Bundesgesetz orientieren werden.

Aufgrund all dieser Ueberlegungen beantragt Ihnen der Bundesrat Eintreten auf diese wichtige Vorlage.

Danioth, Berichterstatter: Ich möchte mich nur zu drei Punkten noch kurz äussern, im übrigen meinen Eindruck bestätigen, dass die Diskussionen in diesem Saale die Meinungen und die Verhandlungen in der Kommission widerspiegeln und dass wir allein durch die sehr unterschiedlichen Stellungnahmen zu einzelnen Fragen, vor allem im privaten Bereich, die Ueberzeugung erhalten haben und darin bestärkt worden sind – auf alle Fälle geschieht das bei mir so –, dass wir durchaus in einer goldenen Mitte liegen. Ich darf darauf hinweisen, dass das schweizerische Gesetz neueren Gesetzen im Ausland einigermaßen entspricht. Ich verweise vor allem auf die «loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés» von Frankreich aus dem Jahre 1978 und das neue hessische Datenschutzgesetz von 1986.

Herr Onken hat beanstandet, dass die Gewichte ungleich verschoben worden sind und dass vor allem der Ausdruck «überwiegende Interessen» diffus sei. Dieser Ausdruck ist aber dem Zivilgesetzbuch entnommen. Es geht nicht um eine Abkehr von den Grundsätzen von Artikel 28 des Zivilgesetzbuches, sondern es geht um eine Konkretisierung dieser Grundsätze, damit der Richter eine klarere Marschrichtung aufgezeigt erhält und nicht im grossen unbestimmten Bereich des jetzigen Artikels 28 Recht setzen soll. Wir wehren uns als Parlament mit Recht dagegen, dass die Gerichte bis hinauf zum Europäischen Gerichtshof in einer dynamischen Fortentwicklung des Rechtes in die Kompetenzen des Gesetzgebers eingreifen; das ist bei uns dem Parlament und dem Souverän vorbehalten. Jeder, der eigentlich will, dass seine Auffassung von Datenschutz verwirklicht werden kann, gerade auch im Privatrecht, sollte an einer vernünftigen Gesetzgebung interessiert sein. Das Datenschutzgesetz ist nicht ein Rezeptbuch, sondern enthält grundsätzliche Regeln über die Anwendung. Es ist falsch, wenn man einfach den öffentlichen und den privaten Datenschutz vergleicht. Im öffentlichen Recht hat der Staat Aufgaben zu erfüllen, für deren Erfüllung er auf Personendaten

angewiesen ist. Er tritt dem Bürger hoheitlich gegenüber. Der Bürger hat diese Aufgabe hinzunehmen, hat Daten zu liefern. Hier besteht ein ganz klares Bedürfnis für einen verstärkten Rechtsschutz, währenddem im privaten Recht die Grundsätze von Artikel 28, die Grundsätze der Freiheitsrechte, generell gelten und die Gerichte tätig werden sollen, während der Datenschutzbeauftragte als Ombudsmann Ratschläge, Empfehlungen abgeben und damit auch für den Rechtsweg wertvolle Hinweise geben kann. Ein Richter wird sich nicht leichthin über eine vorhin abgegebene Empfehlung des Datenschutzbeauftragten hinwegsetzen.

Die Frage der Auskunftserteilung über die Herkunft von Daten hat in der Kommission sehr grosse Diskussionen ausgelöst, und zwar im privaten wie im öffentlichen Bereich. Wir sind der Meinung, dass hier auch ein gewisser Quellenschutz besteht. Er ist nicht absolut; er kann durchbrochen werden. Im privaten und im öffentlichen Bereich kann er vor allem dann durchbrochen werden – das haben Sie bei der ganzen Fichen-Affäre gesehen und gelesen –, wenn strafbare Handlungen zur Beschaffung von Daten geführt haben. Da kann in einer Strafuntersuchung, in einem Strafverfahren durchaus die Herkunft derartiger illegal beschaffter Daten ermittelt werden. Ich bin also überzeugt, dass wir eine ausgewogene Lösung geschaffen haben.

Der zweite Punkt: Bund und Kantone. Herr Bundespräsident Koller hat zum Schluss gesagt, wir könnten jetzt diese Konvention Nr. 108 nicht ratifizieren. Sie werden mir sicher glauben, dass die Ratifikation dieser Konvention nicht mein grösster Kummer ist, obschon sie anzustreben ist, auch im Interesse der Wirtschaft. Und ich würde es auch keineswegs als Affront ansehen, wenn Herr Jagmetti einen Antrag gestellt hätte, diesen Teil zurückzuweisen, was die Behandlung der Kantone anbetrifft. Wir haben die Frage sehr einlässlich behandelt. Ich müsste den Antrag aber konsequent und noch vehementer bekämpfen, als das Herr Bundespräsident Koller getan hat.

Herr Rhinow hat beanstandet, dass die Kompetenz fehle, nämlich dann, wenn Kantone Bundesrecht vollziehen. Es ist mit Recht auf die Schwierigkeiten hingewiesen worden. Ich erinnere an die Befragung von Madame Yersin (Waadt), die mit dem Vollzug der Datenschutzgesetzgebung beauftragt ist – übrigens auch an die Befragung von Herrn Stengel (Zürich). Beide haben überzeugend dargelegt: Es gibt Lücken. Aber das Schlimmste für die Kantone wäre, wenn sie in der gleichen Materie, im gleichen Bereich zwei verschiedene Datenschutzgesetze anwenden müssten, und das wäre in vielen Fällen der Fall.

Im Fall des Antrages Rhinow träfe das nicht zu. Aber hier verweise ich auf Artikel 13 Absatz 2, der sagt, dass immer dort, wo der Bund mit Kantonen und Privaten gemeinsam Daten bearbeitet – die Gemeinsamkeit ist hervorgehoben –, der Bundesrat ein einheitliches System festlegen kann. Das ist nun bei den meisten Informationssystemen der SIK, der Schweizerischen Informatikkonferenz, der Fall. Hier sehe ich eine ganz wertvolle Rechtsgrundlage für eine Vereinheitlichung.

Dazu kommt, dass die Kantone tätig sind. Nicht nur haben wir die acht Gesetze, sondern es sind viele weitere Kantone, die diese in Vorbereitung haben. Sie werden aufgrund des neuen Datenschutzgesetzes des Bundes ihre kantonalen Gesetze harmonisieren, und die Säumigen werden dann einen «Stupf» erhalten. Mit anderen Worten: Diese unbestreitbaren Nachteile werden behoben werden können.

Kommt noch dazu, dass die Verfassungsmässigkeit für die Kantone im eigenen Bereich ja fehlt. Die Einholung eines Verfassungsartikels ist damals von Herrn Bundesrat Furgler als zu langwierig angesehen worden. Dieser Zustand gilt jetzt 13 Jahre lang. Aber ich möchte immerhin festhalten: Wir haben für die wichtigen Bereiche des Privatrechtes die Verfassungsgrundlage, und wir haben für den wichtigen Bereich der öffentlichen Verwaltung des Bundes, wo der Eingriff stark ist, wo der Staatsschutz spielt, die Rechtsgrundlage schon. Die allerwichtigsten Bereiche sind also abgedeckt.

Ich möchte meine Bemerkung noch etwas relativieren, wenn sie zur Frage der Anwendung der bundesrätlichen Vorschriften von 1981 allzu hart ausgefallen ist. Ich weiss, dass der Dienst für Datenschutz im EJPD sehr tätig und aktiv ist. Ich

weiss auch von diesem Register mit 500 Datensammlungen. Ich weiss, dass Beschwerden behandelt werden, schon jetzt, aufgrund dieser Verordnung von 1981. Die sehr lobenswerte Tätigkeit von Herrn Dr. Müller und seinen Leuten ändert aber nichts an der Tatsache, dass in den anderen Bereichen der Verwaltung und vor allem in den Behörden – hier müssen wir uns selber an der Nase nehmen – die Ueberprüfung, die generelle Kontrolle, fehlte, wenn keine Beschwerde da war.

Das ist ja die grosse Ueberraschung gewesen. Die Leute wussten gar nichts von den Daten. In erster Linie hätte die parlamentarische Kontrolle greifen müssen. Und nach meiner Ueberzeugung hätte die Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission greifen können.

Der dritte Punkt: der Staatsschutz. Herr Onken erwähnte, der «Puk-Geist» sei spät, zu spät gekommen. Ich meine: nicht zu spät. «Spät kommt ihr, doch ihr ehmt», müsste ich mit Schiller sagen. Ich möchte auch hier ehrenvoll auf die vielen Demarchen, Eingaben und Hinweise, die Herr Belser als kantonaler Datenschutzbeauftragter des Kantons Bern geleistet hat, hinweisen, die genau in diese Richtung gingen, und dass bereits in der ersten Lesung eine Anregung vorgetragen wurde, man möchte diesen Rechtsschutz verbessern.

Ich will nicht sagen, von wem sie stammt. Aber wir haben das damals diskutiert und die Auswirkung in der zweiten Lesung erkannt! Es hiess: Im Staatsschutz gibt es keine richterliche Ueberprüfung. Artikel 100 Organisationsgesetz ist ein ehernes Gesetz, wird nicht durchbrochen. Jetzt hat die Motion der Puk dieses ehernen Gesetz durchbrochen. Seien wir froh, dass das nun möglich geworden ist!

Ich werde mich gegen eine Rückweisung des Datenschutzes im Staatsschutz wenden, weil erstens das Volk etwas erwartet. Das Volk erwartet von uns, dass wir ein minimales Rechtsschutzprogramm für den Bürger in einer heiklen Materie verwirklichen. Es ist durchaus möglich, dass später, bei der Legiferierung über den Staatsschutz, diese datenschutzrechtliche Garantie zugunsten des Bürgers angepasst, harmonisiert und in das Staatsschutzgesetz übertragen oder im Datenschutzgesetz belassen werden kann. Für mich ist das nicht entscheidend. Entscheidend sind die Garantien, dass der Bürger auch in diesem Bereich weiss, dass seine elementaren Rechte gewahrt werden. Seit der Aufdeckung dieser Fichen ist nichts anderes zutage gekommen, was mich dazu veranlasst hätte, eine Kommissionssitzung einzuberufen, um diesen bereinigten Staatsschutzartikel 21 zu überprüfen. Mit anderen Worten: Wir sind auf dem richtigen Weg.

Ich bitte Sie, auch hier die Behandlung nicht auszusetzen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

.... 64, 64bis und 85 Ziffer 1

Préambule

Proposition de la commission

.... 64, 65bis et 85, chiffre 1

Danioth, Berichterstatter: Bei den Bestimmungen über die Offenbarung des Berufsgeheimnisses für die medizinische Forschung handelt es sich um eine Strafnorm, weshalb auch Artikel 64bis BV als Verfassungsgrundlage ausdrücklich erwähnt werden muss.

Angenommen – Adopté

Art. 1*Antrag der Kommission*

Dieses Gesetz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die

Art. 1*Proposition de la commission*

(Ne concerne que le texte allemand)

Danioth, Berichterstatter: Es ist lediglich eine Verdeutlichung, eine bessere Gesetzessprache, «bezweckt den Schutz» statt «soll schützen».

Angenommen – Adopté

Art. 2*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Dieses Gesetz gilt für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch:

....

Abs. 2

a. bearbeitet und nicht an Aussenstehende bekanntgibt; abis. Daten über den Bund, die Kantone und die Gemeinden sowie ausländische Staaten und internationale Organisationen;

b.

c. Beratungen in den eidgenössischen Räten und in den parlamentarischen Kommissionen;

d. hängige Zivilprozesse, Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechtshilfe sowie staats- und verwaltungsrechtliche Verfahren mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren;

e. Streichen

f. Streichen

g. Streichen

h.

Art. 2*Proposition de la commission**Al. 1*

La présente loi régit les traitements de données des personnes physiques et morales effectués par:

....

Al. 2

a. personnel et qu'elle ne communique qu'à des proches; abis. Aux données concernant la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales;

b.

c. Aux délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats et des commissions parlementaires;

d. Aux procédures pendantes civiles, pénales, d'entraide judiciaire internationale ainsi que de droit public et de droit administratif, à l'exception des procédures administratives de première instance.

e. Biffer

f. Biffer

g. Biffer

h.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Danioth, Berichterstatter: In Buchstabe a soll deutlich zum Ausdruck kommen, dass nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen des Datenschutzes teilhaftig werden sollen – hier finden wir uns in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat –, die juristischen allerdings nur, soweit sie Persönlichkeitsrechte beanspruchen können. Es hat also hier nur eine Verdeutlichung stattgefunden.

Die Kommission hat es abgelehnt, kantonale Organe dem Datenschutz zu unterstellen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Hierüber haben wir ja vorhin diskutiert.

Hefti: Ich habe hier zwei Fragen. Die erste: Wie fallen eigentlich die sogenannten Analytiker unter das Gesetz, also diejenigen, die Gesellschaften beurteilen, namentlich für Banken, und hier für ihre Kundschaft Daten zusammentragen?

Die zweite Frage bezieht sich auf Buchstabe d, wo eine Ausnahme besteht für erstinstanzliche Verwaltungsverfahren. Es ist mir nicht ganz klar, was der Grund dieser Ausnahme ist und wie sie sich zum Amtsgeheimnis verhält, das ja auch schon in der ersten Instanz spielt, ja eher mehr als in den spätern. Denken wir zum Beispiel an die Steuerveranlagung. Man will zu Recht, dass der Steuerpflichtige alles aufdeckt über seine Vermögens- und Erwerbsverhältnisse. Das verlangt aber auf der anderen Seite, dass er auch den Schutz des Amtsgeheimnisses hat. Meine Frage ist also: Wie ist es mit dem Amtsgeheimnis in erster Instanz aufgrund dieses Gesetzes?

Danioth, Berichterstatter: Darf ich der Reihe nach die Absätze kommentieren?

Die erste Frage von Herrn Hefti, ob die Analytiker darunterfallen, ist eindeutig. Wenn sie im privaten Bereich tätig sind für Informationsbeschaffung im Bereich der Banken usw., dann unterstehen sie dem privatrechtlichen Teil des Datenschutzgesetzes.

Zu Buchstabe a: Die Aenderungen der Kommission. Es soll hier einfach verdeutlicht werden, dass persönliche Notizen, Meinungsaustausch in Familien und Freundeskreisen usw. nicht vom Datenschutzgesetz erfasst werden sollen, soweit die Bearbeitung nicht dazu führt, dass derartige interne Notizen an Aussenstehende bekanntgegeben werden. Es ist also eine Verdeutlichung.

Bei Buchstabe abis haben wir festgehalten, dass die Daten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Gemeinden, Kantonen usw. grundsätzlich dem Oeffentlichkeitsprinzip unterliegen, also nicht dem Datenschutzgesetz unterstehen.

Buchstabe c: Der Datenschutz bezieht sich hier nicht auf die Phase der Beratungen in den eidgenössischen Räten. Ihre Meinungsäusserungsfreiheit wird durch das Datenschutzgesetz nicht eingeschränkt, das ist ganz klar, es gelten andere Gesetze. Erst in der Phase nachher, wenn die Daten in die Archive oder zur Auswertung gehen, greift der Datenschutz.

In Buchstabe d, welchen auch Kollege Hefti angesprochen hat, sind einmal die Verfahren gemäss Buchstabe e, f und g des Bundesratsentwurfes zusammengefasst. Es ist als eine redaktionelle Aenderung.

Da erstinstanzliche Verwaltungsverfahren oft an wenig Formvorschriften gebunden sind, soll hier grundsätzlich das Datenschutzgesetz anwendbar sein, vorbehältlich von Spezialgesetzen, also z. B. Steuergesetzen. Aber die geringe Formdichte beim erstinstanzlichen Verfahren soll garantieren, dass auch hier der Datenschutz im Zweifelsfalle greift.

Zuhanden der Materialien habe ich noch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Formulierung «ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bearbeitet» in Absatz 2 Buchstabe a selbstverständlich die Veröffentlichung ausschliesst.

Hefti: Die Datendichte ist natürlich im erstinstanzlichen Verfahren eher grösser als nachher. Ich hätte gerne eine klare Erklärung, dass das Amtsgeheimnis vorbehalten bleibe.

Präsident: Ich weiss nicht, ob der Herr Kommissionspräsident legitimiert ist, eine solche Erklärung abzugeben.

Danioth, Berichterstatter: Soweit ich legitimiert bin, kann ich das eindeutig bestätigen. Wir können ja das Amtsgeheimnis, das auch strafrechtlichen Schutz genießt, durch das Datenschutzgesetz nicht aufheben.

Bundespräsident **Koller**: Es ist vielleicht noch zu ergänzen, dass das Amtsgeheimnis in Artikel 16 des Gesetzes konkretisiert wird.

Angenommen – Adopté

Art. 3*Antrag der Kommission**Bst. a, b*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. c, d

Streichen

Bst. e

.... : Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht, wie Daten über:

Bst. f

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. g

...., Bekanntgeben oder Archivieren von Daten;

Bst. h, i

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. i bis (neu)

Bundesorgane: Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind;

Bst. k

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. l

Streichen

Art. 3*Proposition de la commission**Let. a, b*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. c, d

Biffer

Let. e

Données sensibles, les données, en vertu desquelles un risque particulier d'atteinte à la personnalité existe en raison de leur signification, de leur connexion avec d'autres données ou du mode de leur traitement, comme les données sur:

Let. f

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. g

.... la communication ou l'archivage de données;

Let. h, i

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. i bis (nouvelle)

Organe fédéral: l'autorité ou le service fédéral ainsi que la personne en tant qu'elle est chargée d'une tâche fédérale;

Let. k

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. l

Biffer

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission hat sich nach reiflicher Ueberlegung entschlossen, die Begriffsbeschreibungen, vor allem die wichtigsten, beizubehalten, damit das Gesetz benützerfreundlich bleibt. Der Ausdruck «betroffene Personen» in Buchstabe b hat beispielsweise im Datenschutzgesetz einen anderen Inhalt als üblicherweise im Verwaltungsrecht, daher rechtfertigt sich die Definition. Die übrigen Definitionen in den Buchstaben c und d erübrigen sich nach Auffassung der Kommission.

Die wichtigeren Begriffe und jene, die auch in der Wirtschaft, im Gewerbe, zu Diskussionen und Besorgnis Anlass geben, sind die Buchstaben e und f, die Persönlichkeitsprofile und die besonders schützenswerten Personendaten, mit einem Wort, die sensitiven Daten. Hier hat die Kommission Wert gelegt auf eine Umschreibung der Grundsätze und Kriterien, welche besonders schützenswerte Personendaten ausmachen, also zuerst die Grundsätze genannt, bevor sie die vom Bundesrat vorgeschlagenen, wichtigsten sensitiven Daten aufzählt. Als Ergänzung ist auch die Verknüpfung von zahlreichen Daten, die an und für sich einzeln nicht sensitiv wären, ausdrücklich erwähnt.

Wichtig erschien der Kommission der Zusatz, dass es bei allen

aufgezählten Daten um eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung gehen muss, also nicht schon jede Verknüpfung, sondern es braucht einen besonders starken Eingriff, eine Gefährdung der Persönlichkeit, damit sie als besonders schützenswert eingestuft und deren Bearbeitung eingeschränkt werden kann.

Unter dem Sammelbegriff «Bearbeiten» in Buchstabe g werden laut Bundesratsvorlage praktisch alle Abläufe im Umgang mit Daten verstanden. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Vernichten von Daten vernünftigerweise nicht darunter verstanden werden kann und dass die pauschale Nennung im Begriff «Bearbeiten» oft zu anachronistischen Ergebnissen führen würde. Wir haben also das Wort «Vernichten» aus dem Sammelbegriff «Bearbeiten» gestrichen. Wo das Vernichten gemeint ist, muss es ausdrücklich erwähnt werden.

Schliesslich erfolgt in Buchstabe i bis die Präzisierung, dass die Stellung von Bundesorganen privaten Personen nur zukommt, «soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind». Buchstabe l ist als überflüssig zu streichen.

Bundespräsident **Koller**: Der Bundesrat ist mit den Abänderungen einverstanden.

Angenommen – Adopté

Art. 4*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Personendaten dürfen nur mit rechtmässigen Mitteln beschafft werden.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Ihre Bearbeitung hat nach Treu und Glauben und verhältnismässig zu erfolgen.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5, 6

Streichen

Art. 4*Proposition de la commission**Al. 1*

.... des procédés licites.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Leur traitement doit être effectué conformément à la bonne foi et au principe de la proportionnalité.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5, 6

Biffer

Art. 4bis (neu)*Antrag der Kommission**Titel*

Richtigkeit der Daten

Abs. 1

Wer Personendaten bearbeitet, hat sich über deren Richtigkeit zu vergewissern.

Abs. 2

Jede betroffene Person kann verlangen, dass unrichtige Daten berichtigt werden.

Art. 4bis (nouveau)*Proposition de la commission**Titre*

Données exactes

Al. 1

Celui qui traite des données personnelles doit s'assurer qu'elles sont correctes.

Al. 2

Chaque personne concernée peut requérir la rectification des données inexactes.

Art. 4ter (neu)*Antrag der Kommission**Titel*

Bekanntgeben ins Ausland

Abs. 1

Daten dürfen nicht ins Ausland bekanntgegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet wird, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist.

Abs. 2

Wer Datensammlungen ins Ausland übermitteln will, muss dies dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vorher melden, wenn:

- a. für das Bekanntgeben keine gesetzliche Pflicht besteht; und
- b. die Personen, über die Daten bearbeitet werden, davon keine Kenntnis haben.

Abs. 3

Der Bundesrat regelt die Meldungen im einzelnen. Er kann vereinfachte Meldungen oder Ausnahmen von der Meldepflicht vorsehen, wenn das Bearbeiten die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht gefährdet.

Art. 4ter (nouveau)*Proposition de la commission**Titre*

Communication à l'étranger

Al. 1

Aucune donnée ne peut être communiquée à l'étranger si la personnalité des personnes concernées s'en trouvait gravement menacée, notamment du fait de l'absence d'une protection des données équivalente à celle qu'a instituée la Suisse.

Al. 2

Celui qui entend transmettre des fichiers à l'étranger doit le déclarer préalablement au préposé fédéral à la protection des données si:

- a. la communication ne découle pas d'une obligation légale; et
- b. elle a lieu à l'insu des personnes au sujet desquelles les données sont traitées.

Al. 3

Le Conseil fédéral règle les modalités de la déclaration. Il peut prévoir des déclarations simplifiées ou des exceptions à l'obligation de déclarer lorsque le traitement ne menace pas la personnalité des personnes concernées.

Art. 4quater (neu)*Antrag der Kommission**Titel*

Datensicherheit

Abs. 1

Daten müssen durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.

Abs. 2

Der Bundesrat erlässt nähere Bestimmungen über die Mindestanforderungen an die Datensicherheit.

*Antrag Hefti**Al. 2*

... an die Datensicherheit. Den besonderen Verhältnissen im Privatbereich ist Rechnung zu tragen.

Art. 4quater (nouveau)*Proposition de la commission**Titre*

Sécurité des données

Al. 1

Les données doivent être protégées contre tout traitement non autorisé par des mesures d'organisation et des mesures techniques appropriées.

Al. 2

Le Conseil fédéral édicte des dispositions plus détaillées sur les exigences minimales de la sécurité des données.

*Proposition Hefti**Al. 2*

Il est tenu compte de la situation particulière caractérisant la sphère privée.

Daniöth, Berichterstatter: Ich gebe hier auch wieder einen Gesamtüberblick. Ich verweise darauf, dass Herr Hefti heute einen Antrag zu Artikel 4quater eingereicht hat. Einmal sollen die einzelnen Grundsätze besser aufgegliedert werden. Die einzige materielle Aenderung, welche die Kommission vorgenommen hat, geht dahin, dass Treu und Glauben nicht nur für die Beschaffung, sondern generell für die Bearbeitung erwähnt wird. Im übrigen sind die Absätze 1, 3 und 4 belassen worden. Der Absatz 1 wurde zu einem neuen Artikel 4bis selbstständig. Der absolute Imperativ, wonach Daten richtig sein müssen, ist in einem Gesetz sicherlich problematisch. Der Sinn geht dahin, dass der Bearbeiter sich über die Richtigkeit vergewissern muss. Als Korrelat hierzu wird Absatz 2 neu aufgenommen, wonach jedermann und jedefrau verlangen können, dass unrichtige Daten berichtigt werden.

Absatz 5 wird in einen neuen Artikel 4ter unter der Marginale «Bekanntgeben ins Ausland» integriert, wobei lediglich der Ausdruck «vergleichbar» durch den europarechtskonformen Ausdruck «gleichwertig» ersetzt wird. Die Absätze 2 und 3 dieses neuen Artikels entsprechen den bisherigen Bestimmungen von Artikel 8 Absätze 1 und 2. Sie sind also nach vorne genommen worden.

Bei Absatz 1 besteht eine nicht unwesentliche Erleichterung, indem die Kommission nicht immer, wenn Personendaten regelmässig oder in bedeutendem Umfang ins Ausland bekanntgegeben werden, die Meldung an den Datenschutzbeauftragten vorsieht, sondern nur bei Uebermittlung von ganzen Datensammlungen ins Ausland. Das ist eine ganz wesentliche Aenderung, was vor allem bei Fusionen und Uebernahmen – seien es freundliche oder unfreundliche – auf internationaler Ebene eine gewisse Bedeutung hat. Diese Bestimmung steht beispielsweise auch im französischen Datenschutzgesetz.

Absatz 6 wurde zu einem neuen Artikel 4quater über die Datensicherheit ausgestaltet. Absatz 2 beauftragt den Bundesrat ausdrücklich, Bestimmungen über die Mindestanforderungen an die Datensicherheit zu erlassen. Herr Hefti hatte im Antrag vorgeschlagen: «Den besonderen Verhältnissen im Privatbereich ist Rechnung zu tragen.» Für mich ist das eine Selbstverständlichkeit. Wenn Sie daran aber festhalten wollen, gehe ich nicht auf die Barrikaden. Der Bundesrat muss adäquate Lösungen suchen.

Ein Vorschlag für das Abstimmungsprozedere: gemäss Reihenfolge Ständeratskommission, das ist einfach eine neue Gliederung. Sie ersehen das aus den Marginalien: die Grundsätze, die Richtigkeit der Daten, die Bekanntgabe ins Ausland und die Datensicherheit. Es ist eine bessere Gliederung des ganzen Stoffes und wenig materielle Abänderung.

*Art. 4, 4bis**Angenommen – Adopté**Art. 4ter*

Präsident: Hier verweise ich darauf, dass Artikel 8 zu streichen sein wird, wenn diese Bestimmung vorgezogen wird.

*Angenommen – Adopté**Art. 4quater*

Hefti: Der Bundesrat hat ursprünglich nur Absatz 1 von Artikel 4quater vorgesehen. Meines Erachtens hätte dies genügt. Nun hat die Kommission noch beigefügt: «Der Bundesrat erlässt nähere Bestimmungen über die Mindestanforderungen ...». Diese Mindestanforderungen können aber nicht in den verschiedenen privaten Bereichen und im staatlichen Bereich überall gleich sein. Im staatlichen Bereich ist das Gefahrenpotential viel grösser als in einem Klein- oder Mittelbetrieb. Aus diesen Gründen schlage ich die entsprechende Präzisierung auch im Gesetz vor.

Bundespräsident Koller: In der Sache sind wir uns vollständig einig, Herr Ständerat Hefti. Aber ich glaube, dass Ihr Antrag eine Selbstverständlichkeit wiedergibt. In Absatz 1 haben wir mit der Formulierung, wonach angemessene technische und organisatorische Massnahmen vorzukehren sind, diese Rücksichtnahme auf unterschiedliche Verhältnisse sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich ausgedrückt. Da ich weiss, dass Herr Ständerat Hefti sonst immer ein Anhänger der Kürze in der Gesetzgebung ist, möchte ich ihn bitten, seinen Antrag zurückzuziehen.

Hefti: Nachdem sich der Herr Bundespräsident derart klar ausgedrückt hat und das im Amtlichen Bulletin stehen wird – das war schliesslich meine Absicht mit diesem Antrag –, kann ich den Antrag zurückziehen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 5

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... der betroffenen Person durch einen von ihr bezeichneten Arzt mitteilen lassen.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

.... regelt die Ausnahmen. (Rest streichen)

Antrag Hefti

Abs. 2

....

b. den Zweck des Bearbeitens und die Empfänger der Daten.

Antrag Weber

Abs. 2

Der Inhaber

c. (neu) die Herkunft der vorhandenen Daten.

Art. 5

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le maître du fichier peut communiquer à la personne concernée des données sur sa santé par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle a désigné.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

.... les exceptions. (Biffer le reste)

Proposition Hefti

Al. 2

....

b. le but du traitement et les destinataires des données.

Proposition Weber

Al. 2

Le maître du fichier

c. (nouveau) La provenance des données contenues dans le fichier.

Danioth, Berichterstatter: Wir haben hier zwei Abänderungsanträge. Ich möchte zu den Beschlüssen der Kommission folgendes sagen: In Absatz 3 geht es um sogenannte Aufklärungsschäden im medizinischen Bereich. Ein möglicher Aufklärungsschaden: Wenn der Arzt dem Patienten eine Mitteilung über eine schlimme Krankheit machen muss, soll das nicht eine Verweigerung der Auskunft rechtfertigen. Der Arzt

soll also den Patienten nicht im Ungewissen lassen, sondern die entsprechende Mitteilung soll über einen Arzt des Vertrauens des Betroffenen erfolgen. Der Betroffene soll einen Arzt bezeichnen können. Herr Kollege Schoch hat in der Kommission Beispiele angeführt.

In Absatz 5 ist der dritte Satz als überflüssig zu streichen, nicht weil wir die Meinung vertreten, ein Entgelt könne bei übermässigem Aufwand nicht vorgesehen werden, sondern weil die Ausnahmekompetenz des Bundesrates dies abdecken kann. Das zu den Anträgen. Ich möchte nachher noch zu den Anträgen Weber und Hefti kurz Stellung nehmen.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Hefti: Wichtig zu wissen sind für den Betroffenen sicher der Zweck des Bearbeitens und die Empfänger der Daten, damit dort gegebenenfalls interveniert werden kann. Die weiteren im Test verlangten Angaben mögen zwar allenfalls für die Verwaltung richtig sein, im privaten Sektor sind aber diese Verhältnisse nicht so klar und variieren; sie haben für den Betroffenen auch nicht besondere Bedeutung. Namentlich bei kleineren und mittleren Betrieben kann nicht eine Organisation aufgezogen werden, wie das bei der Verwaltung der Fall ist. Darum möchte ich mich auf den Zweck des Bearbeitens und die Empfänger der Daten beschränken. Wenn die Verwaltung in ihrem Bereich noch ein Mehreres tun will, kann sie das immer noch durch interne Weisungen herbeiführen.

Bundespräsident Koller: Der Herr Vizepräsident hat mir vorhin gesagt, auch dieser Antrag sei eine Kürzung. Dem ist zuzustimmen, aber diese Kürzung geht mir nun leider zu weit. Wenn Sie dem Antrag von Herrn Hefti zustimmen würden, müssten bei einem Auskunftsgesuch künftig weder die Rechtsgrundlage noch die Kategorien der bearbeiteten Daten und der an der Datensammlung Beteiligten mitgeteilt werden, das heisst jener Stellen, die neben dem Inhaber der Datensammlung Daten bearbeiten.

Ich gebe Herrn Ständerat Hefti ohne weiteres zu, dass die Bekanntgabe der Rechtsgrundlage vor allem im öffentlich-rechtlichen Bereich besonders wichtig ist. Deshalb haben wir die Formulierung «gegebenenfalls die Rechtsgrundlagen» angenommen. Im privaten Bereich ist diese Regelung weniger wichtig. Sie schadet dem Bearbeiter einer privaten Datensammlung aber auch nicht. Im öffentlichen Bereich ist sie aber entscheidend, weil die Rechtsgrundlage die Voraussetzung für die Rechtmässigkeit der öffentlichen Datensammlungen ist.

Was die Kategorie der bearbeiteten Daten anbelangt, gibt diese Angabe den Betroffenen wenigstens einen summarischen Anhaltspunkt, was im einzelnen in der Datensammlung enthalten ist. Sie erlaubt den Betroffenen, das Gefährdungspotential im Hinblick auf mögliche Persönlichkeitsverletzungen abzuschätzen.

Ich möchte abschliessend nochmals betonen: Dieses Auskunftsrecht ist wirklich das Herzstück der ganzen Vorlage über das neue Datenschutzgesetz. Wir sollten daher dieses Auskunftsrecht in keiner Weise beschränken, auch nicht mit dieser Relativierung bezüglich der privatrechtlichen Sammlungen, wo die Rechtsgrundlage tatsächlich nicht so entscheidend ist. Deshalb empfehle ich Ihnen, am Antrag Ihrer Kommission und des Bundesrates festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

19 Stimmen

Für den Antrag Hefti

6 Stimmen

Frau Weber: Der Herr Bundespräsident hat es gesagt: Im Auskunftsrecht ist eigentlich das Herzstück dieser Vorlage zu sehen. Ich gehe davon aus, dass man Persönlichkeitsverletzungen nicht wiedergutmachen kann und dass es deshalb unser Bestreben sein muss, auf der Seite der Schwächeren zu ste-

hen, also vor allem auf der Seite von jenen, über die vielleicht ungerechtfertigte Daten gesammelt werden.

Ich schlage Ihnen vor, Artikel 5 eben nicht einzuschränken, sondern mit einer Litera c zu erweitern und beizufügen, dass der Inhaber der Datensammlung die Herkunft der Daten ebenfalls mitteilen muss. Wenn man diese Herkunft nicht preisgeben will, schützt man meines Erachtens den Falschen. Eine Sicherung ist ja übrigens in Artikel 6 eingebaut. Deshalb also diese «Herkunft».

Ich bitte Sie, versetzen Sie sich einmal in den Fall desjenigen, der unrechtmässig in einer bzw. mehreren Dateien figuriert. Er möchte nun, dass die ungerechtfertigten Angaben vernichtet werden. Wie aber ist es möglich, der Sache auf den Grund zu kommen und sämtliche falsche Notierungen zu streichen, wenn man nicht weiss, woher die Daten stammen?

Es ist meines Erachtens sehr wichtig, dass die Quellen einer Information offen dargelegt werden können und müssen. Deshalb schlage ich Ihnen diese Ergänzung vor. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: An und für sich ist dieser Antrag von Frau Monika Weber in der heutigen Zeit sympathisch. Wir haben auch in den Medien gehört, dass man Denunzianten nicht schützen soll, Denunzianten, die illegal dazu beitragen, dass Mitmenschen bespitzelt werden, dass über Mitmenschen falsche Daten und Persönlichkeitsbilder erstellt werden. Mit der Zielsetzung bin ich voll einverstanden. Aber der Antrag von Frau Weber geht nach meiner Meinung zu weit, weil im privaten Bereich – ich habe es bereits angetönt – die Quelle einer Information zwar nicht generell erfragt werden kann und auch nicht erfragt werden soll. Aber immer, wenn eine schwere Persönlichkeitsverletzung passiert ist und ein Gerichtsverfahren läuft, kann ein Beweisantrag auf Zeugeneinvernahmen gestellt werden. Der Informant kann vor allem dann ermittelt werden, wenn eine Strafuntersuchung läuft. Dann kann er das Zeugnis ja nicht mehr verweigern, es sei denn, er würde sich selber einer strafbaren Handlung beschuldigen.

In den Fällen von klaren Rechtsverletzungen greift der Quellenschutz also nicht, und der Informant oder der Denunziant kann ermittelt werden. Das gilt vor allem auch im öffentlichen Bereich, weil ja die Staatsschutzgesetzgebung hier klare Vorschriften machen muss und vor allem im öffentlichen Bereich das Legalitätsprinzip gilt. Das Legalitätsprinzip darf nicht nach Belieben interpretiert werden, sondern ist klar umrissen. Diese Aufgabe muss erfüllt werden.

Damit die Aufgabe erfüllt werden kann, sollen Daten erhoben werden können. Ich kann mir kaum eine Situation vorstellen, wo ein legitimes Interesse, die Herkunft zu ermitteln, nicht befriedigt werden kann.

Wenn Sie das aber bei Artikel 5 voraussetzungslos hineinnehmen, dann ist auch der Private, dann ist die Wirtschaft, dann ist jeder noch so legitim vorgehende Polizist bei der Erhebung von Daten sofort verpflichtet, Ihnen alles auf den Tisch zu legen. Hier dürfen wir das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Wir haben seit dem Aufdecken dieser Fichen keine Sitzungen mehr gehabt: Im Sinne der richtigen Interpretation der Kommissionsbeschlüsse glaube ich nach wie vor, dass es richtig ist, die Bekanntgabe der Herkunft der Daten nicht voraussetzungslos einzuführen.

In diesem Sinne möchte ich – auch zuhanden der Materialien – diese Ausnahmemöglichkeiten hervorgehoben wissen, Sie aber doch bitten, den zu weit gehenden Antrag Weber abzulehnen.

Rhinow: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Weber zu unterstützen. Der Kommissionspräsident hat gesagt, mit diesem Antrag würde eine unbeschränkte Verpflichtung für Private entstehen, die Herkunft, die Quellen, bekanntzugeben. Das ist nicht der Fall. Artikel 6 enthält die Einschränkungen des Auskunftsrechtes. In Artikel 6 heisst es klar, dass der Inhaber der Datensammlung die Auskunft «verweigern, einschränken oder aufschieben» kann; dann kommt ein ganzer Katalog, unter anderem: «soweit ... d. es wegen überwiegender Interessen des Inhabers der Datensammlung erforderlich ist und die

ser die Daten Dritten nicht bekanntgibt; oder e. es wegen überwiegender Interessen eines Dritten erforderlich ist.»

Ich bin nicht der Meinung, jeder Informant sei ein schlechter Kerl, absolut nicht. Es gibt legitime Informationen. Es gibt legitime Gründe, diese Informanten nicht bekanntzugeben. Aber es geht ja um das Verhältnis von Regel und Ausnahme. Und mir scheint, wenn es dem Inhaber der Datensammlung zumutbar ist, dann kann er auch Auskunft geben. Wenn Gründe dagegen sprechen, dann greift Artikel 6; dann muss er auch nicht. Und wenn er keine Auskunft geben kann, weil er die Quelle nicht kennt, kann er dazu auch nicht verpflichtet werden. Ich unterstütze das Anliegen, das Frau Weber hier vorträgt. Ich sehe sehr wohl das Bedürfnis nach Ausnahmen. Aber diese Ausnahmen sind in Artikel 6 geregelt. Das führt mich dazu, Ihnen die Annahme dieses Antrages zu empfehlen.

Bundespräsident **Koller**: Ich möchte Ihnen doch beantragen, den Antrag von Frau Weber abzulehnen, und zwar wegen dem, was Ihr Kommissionspräsident schon ausgeführt hat, und noch aus einem spezifischen Grund.

Ihr Kommissionspräsident hat heute morgen zu Recht gesagt, der Bundesrat wie die Kommission hätten sich dagegen gewehrt, die Medien vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Es lag uns daran, die Medien grundsätzlich auch im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu belassen. Nun würde aber, glaube ich, eine Pflicht zur Angabe der Herkunft der Informationen doch eine relativ grosse, wahrscheinlich übermässige Belastung der Arbeit der Medien bewirken. Aus diesem zusätzlichen Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	19 Stimmen
Für den Antrag Weber	10 Stimmen

Abs. 3–5 – Al. 3–5
Angenommen – Adopté

Art. 6 Antrag der Kommission

Abs. 1
Bst. a – e
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Bst. f

Daten ausschliesslich zur Veröffentlichung in periodisch erscheinenden Medien bearbeitet werden; wer ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, kann nach der Veröffentlichung Auskunft und die Berichtigung falscher Daten verlangen.

Abs. 2
... die Auskunft verweigert, einschränkt oder aufschiebt.

Art. 6 Proposition de la commission

Al. 1
Let. a – e
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Let. f

Les données sont traitées, exclusivement à des fins de publication dans un média à caractère périodique; celui qui rend vraisemblable un intérêt digne de protection peut, après la publication, demander des renseignements et la rectification des données fausses.

Al. 2
... refuse de fournir, limite ou ajourne les renseignements.

Danioth, Berichterstatter: In Buchstabe f kommt nun der eigentliche «Medienartikel». Sonst haben wir keine Änderungen, mit Ausnahme von Absatz 2, wo die Verweigerung natürlich auch eine Einschränkung oder ein Aufschieben des Auskunftsrechtes beinhaltet.

Zu Buchstabe f: Es handelt sich um die Sondernorm für die Medien, die – wie ich im Eintretensreferat erwähnt habe – vor-

sieht, dass das Auskunftsrecht sowie das Recht auf Berichtigung falscher Daten nur bzw. erst nach Veröffentlichung eines Beitrages durchgesetzt werden können. Das ist natürlich kein Papiertiger, wie es den Anschein macht. Dies schliesst selbstverständlich einerseits die freiwillige Auskunftserteilung auch in der Vorphase derartiger Publikationen keineswegs aus. Man kann also ein Auskunftsbegehren selbstverständlich auch in dieser Phase beantworten.

Ein zwingend durchsetzbarer Rechtsanspruch besteht jedoch in dieser Phase mit Rücksicht auf die legitimen Interessen der Pressefreiheit nicht. Dieser aufgeschobene Rechtsanspruch besteht somit neben dem Anspruch auf Gegendarstellung gemäss Artikel 28g ZGB. Nach meiner Beurteilung hatten wir hier eine Lösung, welche noch nirgends verwirklicht ist. Ich habe auf alle Fälle keine anderen Beispiele in europäischen Ländern gesehen. Man kann nicht das eine Land gegen das andere ausspielen, weil es Mediengesetze gibt, weil es andere Vorschriften gibt. Aber ich darf sagen, hier haben kompetente Leute der Kommission und die Kommission Riklin zu diesem Durchbruch geführt, der ein grosses Entgegenkommen für die Medien beinhaltet, aber die Medien grundsätzlich in die Pflicht des Datenschutzgesetzes nimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... zur Registrierung anmelden. (Rest streichen)

Abs. 2bis (neu)

Private Personen, die regelmässig besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bearbeiten oder Daten an Dritte bekanntgeben, müssen Sammlungen anmelden, wenn:

- a. für das Bearbeiten keine gesetzliche Pflicht besteht; und
- b. die betroffenen Personen davon keine Kenntnis haben.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

.... vorsehen, wenn das Bearbeiten keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen darstellt.

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... auprès du préposé. (Biffer le reste)

Al. 2bis (nouveau)

Les personnes privées, qui traitent régulièrement des données sensibles ou des profils de la personnalité ou communiquent des données à des tiers, sont tenues de déclarer leurs fichiers si:

- a. il n'existe pas d'obligation légale pour le traitement; et
- b. les personnes concernées n'en ont pas connaissance.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

.... lorsque le traitement ne constitue pas une atteinte non proportionnelle aux droits de la personnalité des personnes concernées.

Danioth, Berichterstatter: Absatz 2 dieser Bestimmung richtet sich an die Datenbearbeitung im Privatrechtsbereich und soll besser von jenen der Bundesorgane abgehoben werden.

Aus diesem Grunde wird die Bestimmung zu einem neuen Absatz 2bis verselbständigt und überdies zwar nicht inhaltlich, aber durch Aenderung der Satzfolge klargestellt.

Auch hier das Anliegen der Wirtschaft: Transparenz, wenn schon Einheitsgesetz, eine klare Unterscheidung, welche Bestimmung für den öffentlichen und welche für den privaten Bereich gilt.

Bei Absatz 4: Im Sinne eines verbesserten Rechtsschutzes soll der Bundesrat Ausnahmen von der Meldepflicht oder der Registrierung nicht schon dann vorsehen können, «wenn das Bearbeiten die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht gefährdet», sondern nach Meinung der Kommission erst, wenn damit kein «unverhältnismässiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen» verbunden ist.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Streichen (vgl. Art. 4ter)

Art. 8

Proposition de la commission

Biffer (voir art. 4ter)

Danioth, Berichterstatter: Diese Bestimmung ist in Artikel 4 integriert.

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

a. Artikel 4, 4bis Abs. 1, 4ter Abs. 1 und 4quater Abs. 1 bearbeiten;

b. Daten einer Person gegen deren ausdrücklichen Willen bearbeiten;

c.

Abs. 3 (neu)

In der Regel liegt keine Persönlichkeitsverletzung vor, wenn die betroffene Person die Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat.

Art. 9

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Il n'est pas en droit,

a. l'article 4, à l'article 4bis, alinéa premier, à l'article 4ter, alinéa premier, et à l'article 4quater, alinéa premier.

b. Traiter les données d'une personne contre la volonté expresse de celle-ci;

c.

Al. 3 (nouveau)

Il n'y a, en règle générale, pas d'atteinte à la personnalité lorsque la personne concernée a rendu les données accessibles à tout un chacun et ne s'est pas opposée formellement au traitement.

Danioth, Berichterstatter: Absatz 2 Buchstaben a und b: Lediglich redaktionelle Anpassung bzw. Verdeutlichung in Buchstabe b.

Absatz 3 ist nun neu. Hier geht es um die Bearbeitung von Personendaten, welche die betroffene Person allgemein zugänglich gemacht hat, also um ihre Personalien, ihre Berufsbezeichnung, Adresse, Telefonnummer, Autonummer usw., alles Daten, welche auch in öffentlichen Registern und Adressbüchern erscheinen.

Anders als der Bundesrat, der die freie Bearbeitung solcher Daten nur als Rechtfertigungsgrund bei einer Persönlichkeitsverletzung anerkennen will – ich verweise auf Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe f –, ist die Kommission zum Schluss gelangt, dass die freie Verwendung derartiger allgemein zugänglicher Personendaten in der Regel gar keine Persönlichkeitsverletzung darstellt, also nicht durch die Konstruktion einer Rechtfertigung legalisiert werden muss.

Damit wird eine wesentliche Vereinfachung im Umgang mit den allgemein üblichen Daten erzielt, eine ganz wesentliche

Aenderung, obschon es sich nur um eine Verschiebung von Artikel 10 zu Artikel 9 handelt.

Selbstverständlich gibt es auch Ausnahmen, beispielsweise für solche allgemein zugänglichen Daten. Beispielsweise darf jemand die Aufnahme der Telefonnummer ins Telefonbuch untersagen, ich glaube, gemäss Fassung des Nationalrates des Fernmeldegesetzes. Hier hätte man auch ein Pendant im Datenschutzgesetz. Es kann auch bei Gefährdung von Personen oder Familien verlangt werden, dass Adressänderungen nicht publiziert werden oder dass die Adresse in einem Telefonbuch oder in einem Adressbuch unterdrückt wird.

Dass auch allgemein zugängliche Personendaten grundsätzlich dem Datenschutzgesetz unterstellt bleiben sollten, hat einen guten Grund, da auch hierfür die materiellen Grundsätze der Datenbearbeitung und insbesondere die Ansprüche auf Auskunft und Berichtigung falscher Daten gelten. Also bei einem falschen Eintrag im Telefonbuch kann der Betroffene verlangen, dass er berichtigt wird, auch wenn es sich um ein nichtsensitives Datum handelt. Diese Berichtigungsansprüche müssen durchwegs gelten.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommission diese nach meiner Ueberzeugung wesentliche Vereinfachung für den allgemeinen Privatverkehrsverkehr im Alltag.

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

... Bearbeiters fällt insbesondere in Betracht, wenn dieser:

- a.
- b. mit einer Person in wirtschaftlichem Wettbewerb steht oder treten will und zu diesem Zweck Daten bearbeitet, ohne diese Dritten bekanntzugeben;
- c. zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer Person weder besonders schützenswerte Daten noch Persönlichkeitsprofile bearbeitet und Dritten nur Daten bekanntgibt, die sie für den Abschluss oder die Abwicklung eines Vertrages oder für die Einschätzung eines kommerziellen Risikos mit der betroffenen Person benötigen oder mit dieser in wirtschaftlichem Wettbewerb stehen oder treten wollen;
- d.
- e.
- f. Streichen
- g. Daten über eine Person des öffentlichen Lebens sammelt, sofern sich die Daten auf das Wirken dieser Person in der Öffentlichkeit beziehen.

Antrag Weber

Abs. 1

Eine Verletzung der Persönlichkeit ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch schriftliche Einwilligung des Verletzten, durch

Antrag Hefti

Abs. 2

a. In Zusammenhang mit dem Abschluss

Art. 10

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Un intérêt prépondérant de celui qui traite des données personnelles entre notamment en considération si:

- a.
- b. économique actuel ou futur avec une personne, à condition toutefois
- c. Les données sont traitées dans le but d'évaluer le crédit d'une personne, à condition toutefois qu'elles ne soient ni sensibles ni constitutives de profils de la personnalité et qu'elles ne soient communiquées à des tiers que si ceux-ci en ont besoin pour conclure ou exécuter un contrat ou pour évaluer un risque commercial avec la personne concernée ou s'ils veu-

lent entretenir avec celle-ci un rapport de concurrence économique actuel ou futur;

d.

e.

f. Biffer

g. Les données recueillies concernent une personne de la vie publique, dans la mesure où ces données se réfèrent à l'activité de cette personne en public.

Proposition Weber

Al. 1

.... par le consentement écrit de la victime

Proposition Hefti

Al. 2

a. Le traitement est en relation avec

Abs. 1 – Al. 1

Frau **Weber**: Ich gehe davon aus, dass man Persönlichkeitsverletzungen im Grunde genommen nicht wiedergutmachen kann, und deshalb muss es unser Bestreben sein, auf der Seite der Schwächeren zu sein.

Bei Artikel 10 haben wir jetzt eine Formulierung, die die Gefahr in sich birgt, dass man auch stillschweigende Einwilligungen des Verletzten annehmen könnte. Die Formulierung impliziert das oder könnte es implizieren.

Um keine Missverständnisse diesbezüglich aufkommen zu lassen, schlage ich Ihnen vor, die Einwilligung schriftlich erfolgen zu lassen. Die Schriftlichkeit hat hier eine echte Bedeutung. Es wird auf ein wichtiges Rechtsgut verzichtet, deshalb muss der Verzichtende auch wissen, worum es geht. Ich bin der Meinung, dass der Verzicht ausdrücklich zum Ausdruck kommen muss; deshalb beantrage ich die Schriftlichkeit. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Hier gibt es nicht nur Sympathie für das Anliegen, sondern es sollte wirklich eine Möglichkeit geben, dem Anliegen von Frau Weber Rechnung zu tragen. Es geht hier darum, dass nicht leichthin eine stillschweigende Zustimmung angenommen wird. Aber die Schriftlichkeit kann natürlich auch nicht allen Fällen Rechnung tragen. Es ist durchaus möglich, dass jemand keine Gelegenheit hat, dies schriftlich mitzuteilen. Er ist im Spital, er kann nicht schreiben, aber er kann sich äussern. Persönlich würde ich vorschlagen, dass Frau Weber die Formulierung abändert, und zwar: «wenn sie nicht durch ausdrückliche Einwilligung des Verletzten». Das ist ja ihr Anliegen, die ausdrückliche Einwilligung kann schriftlich, aber auch mündlich erteilt werden. Damit würde ihrem Anliegen also Rechnung getragen. Ich würde meine Kompetenzen als Kommissionspräsident nicht verletzen, wenn ich Zustimmung zu dieser Formulierung signalisieren würde.

Küchler: Wir haben diesen Artikel 10 Absatz 1 in der Kommission ziemlich ausführlich diskutiert. Es handelt sich materiell um eine Wiederholung des heute bestehenden Absatzes 2 des Artikels 28 ZGB. Man wollte ganz bewusst keine andere Formulierung nehmen als jene, um Missverständnisse zu vermeiden. Man soll nicht meinen, im Datenschutzgesetz gelte etwas anderes als im Privatschutzbereich, Persönlichkeitsbereich des ZGB. Ich möchte Ihnen aus Rechtssicherheitsgründen beliebt machen, an der Formulierung von Artikel 28 Absatz 2 ZGB festzuhalten, um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen. Das war auch die Ueberlegung der Kommission, aus der wir an der vom Bundesrat vorgeschlagenen Formulierung festgehalten haben.

Frau **Weber**: Der Kommissionspräsident hat genau umschrieben, was ich meine. Ich wäre einverstanden mit der neuen Formulierung. Sollte dieser Antrag aber abgelehnt werden, nehme ich an, dass man den Artikel trotzdem in dem Sinne interpretiert. Herr Küchler bestätigt, dass die Ausdrücklichkeit im Grunde genommen schon im bestehenden Artikel des ZGB impliziert ist. Ich bleibe jedoch bei meinem Antrag, abgeändert im Sinne des Kommissionspräsidenten.

Bundespräsident **Koller**: Ich möchte Sie bitten, aus den systematischen Gründen, die Herr Küchler bereits genannt hat, bei der Terminologie von Absatz 2 von Artikel 28 ZGB zu verbleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass man hier zusätzlich Erfordernisse verlangt, die sich im praktischen Leben kaum bewähren. Wir würden auch Hürden aufstellen, die eigentlich zu hoch wären.

Einige Beispiele: Wenn ich ein Interview gebe und damit persönliche Daten preisgebe, muss ich dann unbedingt noch schriftlich zustimmen, bevor sie verwendet werden können? Oder ich übergebe einem Verein meine Adresse zum Versand. Muss ich hier schriftlich zustimmen, damit ein Rechtfertigungsgrund vorliegt? Diese zwei Beispiele zeigen, dass wir es bei den allgemein bereits geltenden rechtlichen Anforderungen an eine Einwilligung bewenden lassen sollten. Diese Einwilligung kann schriftlich erfolgen, aber auch durch konkludentes Verhalten in Fällen, wie ich sie Ihnen geschildert habe, sonst machen wir die Sache zu kompliziert.

Präsident: Frau Weber hat sich einverstanden erklärt, Ihren Antrag wie folgt abzuändern: «Eine Verletzung der Persönlichkeit ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch ausdrückliche Einwilligung des Verletzten,»

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen
Für den modifizierten Antrag Weber	11 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Hefti: Absatz 2 behandelt die Fälle, wo das Interesse des Bearbeiters, also desjenigen, der Daten sammelt, überwiegt. Einer dieser Fälle ist in Buchstabe a erwähnt: Wenn er diese Daten «in unmittelbarem Zusammenhang» mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags bearbeitet bzw. sammelt. Vor Abschluss und Abwicklung kommt aber die Abklärung. Gerade auch für die Abklärung ist das Sammeln von Daten wichtig. Wenn sich schon dann ergibt, dass kein Vertrag zustande kommen kann, muss ich nicht noch lange weitere Vorarbeiten machen, um dann endlich auch noch von Datenseite her überprüfen zu können.

An sich hätte ich es begrüsst, wenn in Buchstabe a das Wort «auf Abklärung» mitenthalten gewesen wäre. Ich möchte mich aber damit begnügen, das Wort «unmittelbar» zu streichen. Es würde somit heissen: «Im Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung». Das lässt immerhin ein gewisses Abklärungsstadium zu.

Dass man schon für die Abklärung Daten sammelt, ist in der ganzen Wirtschaft und Industrie sonst selbstverständlich. Ich glaube nicht, dass wir hier unsere schweizerischen Unternehmen gegenüber den ausländischen derart benachteiligen können, dies vor allem im Hinblick auf das Jahr 1992 und den sich stärker akzentuierenden Konkurrenzkampf.

Ich möchte Sie daher bitten, das Wort «unmittelbar» zu streichen. Es ist auch dann noch ein sehr naher Bezug zu «Abschluss» und «Abwicklung» gegeben, und es bleibt für die Abklärung verhältnismässig eher zu wenig Raum, sicher nicht zu viel.

Danioth, Berichterstatter: Hier haben wir einige Änderungen vorgenommen. Ich möchte diese der Reihenfolge nach begründen und den Antrag Hefti gleichzeitig berücksichtigen. Der Bundesrat hat die Rechtfertigungsgründe generell mit einer Kann-Formel ausgestaltet: «Ein überwiegendes Interesse kann insbesondere vorliegen.» Die Kommission ist der Meinung, dass die in Absatz 2 angeführten Rechtfertigungsgründe für ein überwiegendes Interesse des Bearbeiters verstärkt werden sollen und dass dem Richter in jedem Falle zur Pflicht gemacht wird, diese Textstellen in die Interessenabwägung einzubeziehen. Er ist also nicht frei. Die Kann-Formel ist durch «fällt insbesondere in Betracht» ersetzt worden. Diese Beurteilung muss also in jedem Fall vorgenommen werden. Das ist die Einleitung. Es muss beigefügt werden, dass trotzdem immer eine Interes-

senabwägung vorgenommen werden muss. Es ist also auch hier eine gewisser Ermessensspielraum vorhanden.

Zu Buchstabe a bestand kein Antrag. Der Vorschlag Hefti geht dahin, dass der Zusammenhang mit dem Vertragsabschluss nicht mehr ein unmittelbarer sein muss, sondern auch entferntere Verhandlungen – das heisst, die Verhandlungen, die man mit jemandem führt – rechtfertigen die Datenbearbeitung. Ich möchte Ihnen das freistellen.

Ich habe als Kommissionspräsident soviel Kompetenz, dass ich nicht einfach sklavisch die Anträge begründe, sondern auch diese Ideen einbeziehe. Persönlich würde ich mich erneut nicht gegen diesen Abänderungsantrag sträuben, und zwar aus dem einfachen Grund, weil es schwierig ist abzugrenzen, was ein unmittelbarer und was ein mittelbarer Zusammenhang mit dem Vertrag ist. Wichtig sind die Grundsätze von Artikel 4 und 5. Sie müssen eingehalten werden.

Zur Beruhigung kann darauf hingewiesen werden, dass wir in Buchstabe b und c ohnehin eine Lockerung vorgenommen haben, ohnehin eine Erweiterung der Datenbearbeitung, so dass sich dieser Schritt von Herrn Hefti durchaus eingliedern würde.

Zu Buchstabe b. Der Bundesrat wollte mit Rücksicht auf die Öffentlichkeit des Handelsregisters jene Firmen schützen, welche nicht im Handelsregister eingetragen sind. Die Kommission ist der Meinung, dass eine Grenzziehung hier nicht angezeigt ist. Jedermann, der in wirtschaftlichen Wettbewerb tritt, muss über die gleichen Möglichkeiten verfügen, aber auch die gleich langen Spiesse gegen sich gelten lassen.

Zu Buchstabe c. Um den legitimen Interessen der Wirtschaftsauskunfteien, der Kreditinstitute usw. Rechnung zu tragen, hat die Kommission die Möglichkeit, Daten im Zusammenhang mit der Prüfung der Kreditwürdigkeit zu bearbeiten, ausgeweitet. Dies soll nicht nur bzw. erst im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Vertrages gelten, sondern immer dann, wenn es um die Einschätzung eines kommerziellen Risikos geht. Damit ist die Ausübung dieses Wirtschaftszweiges in geordneten Bahnen weiterhin sichergestellt.

Buchstabe f wird durch Artikel 9 Absatz 3 überflüssig und ist zu streichen.

Zu Buchstabe g, Neubestimmung. Auch hier wurde vermehrt dem Interesse der Medienschaffenden Rechnung getragen, indem nicht nur allgemein zugängliche Daten, sondern unter Umständen auch sensitive Daten über Personen des öffentlichen Lebens gesammelt und bearbeitet werden dürfen – soweit es sich um Daten des öffentlichen Lebens handelt. Das gilt übrigens auch für die Geschichtsschreibung und für andere, welche sich mit dem öffentlichen Leben befassen. Also auch hier eine gewisse Lockerung.

Frau Meier Josi: Zu Litera g: Im Rahmen des kürzlichen Frickhofer-Prozesses und des Folgeprozesses stellte sich die Frage, wo die Grenze zwischen den Interessen der Geschichtsforschung und den Daten des Persönlichkeitsschutzes zu ziehen sei.

Ich begrüsse es daher, dass in Litera g die Liste der Rechtfertigungsgründe auch auf personenbezogene Daten erweitert wurde. Die Frage bleibt aber offen, ob diese Öffnung für die historische Forschung, die naturgemäss viel mit personenbezogenen Daten arbeitet, genügend gross sei.

Wer ist denn überhaupt eine Person des öffentlichen Lebens? Im Definitionenkatalog von Artikel 3 gibt es darauf keine Antwort. Wir gewählten Volksvertreter sind das sicherlich. Aber sind es auch Wirtschaftsführer? Sind es eventuell sogar Medienmoderatoren oder Sportgrößen? Oder sind es all jene Personen, mit denen sich weiter oben Litera d befasst? Was heisst umgekehrt «das Wirken dieser Person in der Öffentlichkeit»? Hier muss klar sein, dass alles, was aus dem Privatleben für die öffentliche Wirksamkeit relevant ist, auch von öffentlichem Interesse sein kann. Aber reicht eine solche Interpretation für die Geschichtsforschung? Ich verstehe jedenfalls, dass aus diesen Kreisen der Ruf laut wurde, man solle Artikel 10 ausweiten zur offenen Formel «wenn dieser Daten zur wissenschaftlichen Erforschung der Geschichte bearbeitet». Ich habe einen solchen Antrag zuerst erwogen, ihn aber dann aus folgenden Gründen nicht eingereicht:

Absatz 2 enthält nur eine Liste von Beispielen. An diesen Beispielen wird erläutert, wann für die Verletzung von Personenschutz oder Datenschutz Rechtfertigungsgründe geltend gemacht werden können. Eine Liste von Beispielen bedeutet aber vorab, dass es noch andere, nicht aufgeführte Rechtfertigungsgründe gibt und dass die Rechtsprechung ab und zu einen Leitentscheid liefern muss.

Eine solche Liste von Beispielen bedeutet auch, dass wir hier solche Beispiele zuhanden der Gesetzesmaterialien machen können. Ich bin der Auffassung, dass auch ohne Notierung Daten, die zur wissenschaftlichen Erforschung der Geschichte bearbeitet werden, einen Rechtfertigungsgrund nach Absatz 2 abgeben können. Das Urteil in Sachen Frick-Hofer wird also nach meiner Auffassung durch die Formulierung von Absatz 2 Buchstabe g nicht eingeschränkt, sondern bestätigt.

Die Formulierung, ein Rechtfertigungsgrund «könne» gegeben sein, bedeutet übrigens auch, dass der Grund in all den erwähnten Fällen nicht automatisch gegeben ist. Wo Verletzung der Persönlichkeit dargetan wird, muss der Verletzende seinen Rechtfertigungsgrund nachweisen. Wenn diese Auffassung vom Rat nicht geteilt würde, müsste ich die Kommission des Zweitrats bitten, der Problematik der historischen Forschung nochmals ihre ganz besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Damit ich nicht ein zweites Mal zu diesem Gesetz sprechen muss, erlauben Sie mir noch eine Bemerkung zu Artikel 16, mit dem sich die Historiker ebenfalls befasst haben. Im Interesse der Forschung haben sie dafür plädiert, dass Personendaten von Bundesorganen auch dann bekanntgegeben werden dürften – dürften! –, wenn sie für die historische Forschung unentbehrlich seien. Ich möchte auch hier nicht den Behandlungsvorgang hemmen, dieses Anliegen aber ebenfalls der Kommissionsberatung im Zweirat empfehlen.

Bundespräsident Koller: Herr Ständerat Hefti möchte mit seinem Antrag erreichen, dass ein Rechtfertigungsgrund bereits gegeben ist, wenn die Datenbearbeitung – wie ich ihn wahrscheinlich richtig übersetze – in einem irgendwie gearteten Zusammenhang mit einem Vertragsabschluss steht. Die Frage ist einfach die, ob dieser Rechtfertigungsgrund damit nicht fast jede Kontur verliert. Ich möchte aber gegenüber Herrn Ständerat Hefti ausdrücklich betonen, dass auch nach der Fassung des Bundesrates, wenn wir vom unmittelbaren Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrages sprechen, das ganze Vorfeld des Vertragsabschlusses abgedeckt ist, das wir in der Vertragslehre unter *culpa in contrahendo* behandeln.

Aber ich glaube, wir sollten doch am Antrag des Bundesrates festhalten, sonst verliert dieser Rechtfertigungsgrund fast jede Kontur, weil sehr viele Datenbearbeitungen in einem irgendwie gearteten Zusammenhang mit einem Vertragsabschluss stehen können.

Danioth, Berichterstatter: Ich möchte zum Votum von Frau Ständerätin Meier Stellung nehmen. Das Anliegen ist von den Historikern erst in den letzten Tagen an den Kommissionspräsidenten herangetragen worden. Die Historiker machen ihrem Namen auch Ehre damit, dass sie mit zeitlicher Distanz an die Dinge herangehen. Das ist nicht immer schlecht. Aber hier wäre es einfach unmöglich gewesen. Ich hätte einen Antrag in der Form, wie er von Frau Ständerätin Meier vorgelesen worden ist, bekämpfen müssen, weil Buchstaben e und g (neu) der Kommission nicht mehr ganz kongruent wären. Es ist richtig, was Frau Meier sagt, dass selbstverständlich auch andere Rechtfertigungsgründe herangezogen werden können. Aber die Aufzählung in Artikel 10 Absatz 2 hat einen ganz anderen Stellenwert, als wenn der Richter das irgendwie aus den allgemeinen Grundsätzen subsumieren muss.

Ich bin der Meinung, dass dem berechtigten Anliegen der Historiker durchaus Rechnung getragen werden muss. Ich verweise darauf, dass in Buchstabe e für die Forschung, für die Planung und für die Statistik speziell eine Bestimmung geschaffen worden ist. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass eine ähnliche Vorschrift für die Historiker gilt, weil hier noch ganz andere Überlegungen mitzubedenken sind. Sie

müssen auch sensitive Daten bearbeiten. Das Anonymisieren ist nicht immer möglich.

Aber ich bitte einfach – in diesem Sinne ist das Votum ja auch verstanden worden –, dass man sich für die Behandlung im Nationalrat doch eine ausformulierte Darstellung dieses Anliegens vornimmt und sie beim Zweirat einreicht, also jetzt nicht aus dem Hüftgelenk legiferiert.

Hefti: «Im Zusammenhang stehen» heisst nicht, irgendwie im Zusammenhang stehen, sondern es muss nach der Auffassung des Lebens ein genügender echter Zusammenhang da sein. Sonst müssten wir ja in unserer Gesetzgebungssprache viele solche Ausdrücke, die heute allein gelten und auch vernünftig verstanden werden, immer mit dem Ausdruck «unmittelbar» versehen. Ich glaube, das ginge doch zu weit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hefti	14 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	14 Stimmen

Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag Hefti angenommen

Avec la voix prépondérante du président la proposition Hefti est adoptée

Art. 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsklagen können von Organisationen in eigenem Namen geführt werden, wenn der Schutz der Persönlichkeit der Mitglieder zu ihren statutarischen Aufgaben gehört.

Antrag Hunziker

Abs. 4

Streichen

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Les actions en interdiction, en suppression et en constatation de l'atteinte peuvent être intentées par des organisations en leur propre nom, si la protection de la personnalité des membres relève de leurs tâches statutaires.

Proposition Hunziker

Al. 4

Biffer

Abs. 1 – 3 – Al. 1 – 3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Hunziker: Das Datenschutzgesetz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und soll Verletzungen der Persönlichkeit verhindern. Darum wäre es meiner Meinung nach stossend, wenn Organisationen unabhängig von der Zustimmung, ja sogar gegen den Willen eines Betroffenen, eine Unterlassungs-beseitigung zur Feststellungsklage einreichen könnten, wie das nun gemäss dem neu vorgeschlagenen Absatz 4 des Artikels 12 der Fall wäre. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das

Datenschutzgesetz die Datenverarbeitung von der Zustimmung der Betroffenen abhängig macht, was wir ja in Artikel 4 und Artikel 10 Absatz 1 dieses Gesetzes soeben beschlossen haben.

Für den Bereich des privaten Arbeitsvertragsrechtes wäre die Einführung des Verbandsklagerechtes gemäss Artikel 12 Absatz 4 eine recht problematische Neuerung. Dritte könnten sich in eine private Arbeitsbeziehung einmischen und unter Umständen bestehende Vertrauensverhältnisse stören. Ein autonomes Verbandsklagerecht ist auch insofern unnötig, weil dann, wenn ein Arbeitnehmer aus eigenem Entsch eid Klage führen will, die Arbeitnehmerorganisationen ihm juristischen und prozessrechtlichen Beistand leisten und ihn sogar vertreten können.

Daran wird auch durch den Bundesgerichtsentscheid vom 8. November 1988 nichts geändert. Dort hatte die erste Zivilabteilung des Bundesgerichtes dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband die Legitimation zur Klage aus Arbeitnehmerpersönlichkeitsrecht bescheinigt, aus der Ueberlegung, dass nicht nur die individuellen rechtlichen Interessen eines Arbeitnehmers, sondern ein darüber hinausgehendes kollektives Interesse der organisierten und nicht organisierten Arbeitnehmer der betreffenden Branche geltend gemacht werden könnten. Es kann somit nicht angenommen werden, das Verbandsklagerecht sei im Bereich des privaten Arbeitsvertragsrechtes durch richterliche Interpretation bereits verwirklicht.

Es ist auch zu beachten, dass in den letzten Jahren in zahlreichen Gesamtarbeitsverträgen Informations- und Mitwirkungsrechte im Bereich des Datenschutzes verankert wurden, so übrigens auch im Friedensabkommen der Maschinenindustrie. Ein autonomes Klagerecht der Arbeitnehmerorganisationen würde diese gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen aushöhlen und ihre Ausweitung wohl verunmöglichen. Darum möchte ich Ihnen genehm machen, Absatz 4 zu streichen.

Rhinow: Ich möchte Ihnen beliebt machen, die Regelung zu belassen, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird. Ich möchte kurz zurückblenden. Warum ist es zu diesem Verbandsklagerecht gekommen? Nach dem Entwurf des Bundesrates wäre ja ein Datenschutzbeauftragter vorgesehen gewesen, der auch in privatrechtlichen Verhältnissen eine Verfügungsgewalt gehabt hätte. Das haben wir mit Recht gestrichen, weil es sonst zu einer Ueberlappung und Verwischung von Funktionen und zu unklaren Rechtspflegeverhältnissen gekommen wäre. Wir haben dafür klargestellt, dass das Verbandsklagerecht generell im Gesetz gelten soll, weil wir gesehen haben, dass es Fälle gibt, in denen sich einer allein nicht zur Wehr setzen kann oder mangels Interesse nicht mehr zur Wehr setzen wird, obwohl Daten ungerechtfertigterweise und mit den Folgen der Persönlichkeitsverletzung bearbeitet werden.

Es geht dabei um sogenannte Systemfehler, also um Fehler, die nicht aufgrund einer einmaligen falschen Datenbearbeitung erfolgen, sondern weil im System selbst ganze Datenkategorien unzulässig sind oder eine Vielzahl von Daten nach einem bestimmten Prinzip auf unkorrekte Weise bearbeitet werden. Wir haben ein solches Beispiel bei der Bundespolizei gerade in aller Öffentlichkeit und mit aller Dramatik erlebt. Es gibt aber auch andere vergleichbare Beispiele. Für diese Fälle ist das Verbandsklagerecht gedacht und ist es auch sinnvoll. Diese Fälle nun – da stimme ich meinem Kollegen Hunziker nicht zu – wären an sich schon abgedeckt mit der bundesgerichtlichen Praxis. Herr Hunziker hat den Bundesgerichtsentscheid vom 8. November 1988 zitiert. Er lautet: «Die Rechtsprechung hat die Legitimation von Berufsverbänden bejaht, wenn sie ein Kollektivinteresse vertreten, welches nicht nur das persönliche Interesse der Mitglieder umfasst, sondern auch dasjenige von Personen, die den betreffenden Beruf, ohne Verbandsmitglied zu sein, ausüben.» Aber auch in diesem Fall hängt die Legitimation der Verbände von der Bedingung ab, «dass sie durch ihre Statuten ermächtigt sind, die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder zu wahren, und dass diese selbst klagelegitimiert sind». Dasselbe gelte auch für den Persönlichkeitsschutz, gestützt auf Artikel 28 des Zivil-

gesetzbuches. Diese Praxis wird nun gesetzlich verankert, und es wird präzisiert, dass sie hier gelten soll.

Der Vorteil der neuen gesetzlichen Regelung liegt auch in der Möglichkeit des Feststellungsurteils. Es geht dabei um die Feststellung, dass ein bestimmter Systemfehler vorliegt, der zu Korrekturen Anlass geben kann. Nun wird gesagt – ich habe das auch schon früher gehört –, es bestünde die Möglichkeit, dass die Verbände gegen den Willen von Betroffenen solche Beschwerden führen können. Ich muss Ihnen sagen, dass ich als bescheidener «Oeffentlich-Rechtlicher» Mühe habe mit dieser Vorstellung. Wenn ein Betroffener in eine bestimmte Verwendung von Daten einwilligt, ist nach unserem Gesetz (Art. 9 und 10) gar keine Persönlichkeitsverletzung gegeben. Wenn er also einwilligt, kann auch kein Verband an seiner Stelle eine Beschwerde führen oder eine Klage einreichen. Diese Befürchtung darf uns nicht abschrecken. Wir können ja zuhänden der Materialien klar feststellen, dass es nicht darum gehen kann, gegen den Willen eines Privaten ein Klagerecht der Verbände vorzusehen.

Ich möchte Ihnen also beliebt machen, der Kommission zu folgen. Wenn wir das nicht tun, würde sich die Frage stellen, ob das Bundesgericht seine Praxis ändern müsste, eine Praxis, die aber in der Doktrin anerkannt ist. Ich sehe nicht, warum wir anhand dieses Gesetzes einen solchen allgemeinen Kurswechsel vornehmen sollten.

Onken: Ich möchte in die gleiche Kerbe schlagen und Ihnen ebenfalls beliebt machen, den Antrag von Herrn Hunziker abzulehnen.

Ich habe schon in der Eintretensdebatte dargelegt, dass die Balance bei diesem Gesetz, die politische Balance, meines Erachtens gefährdet ist, dass man die Gewichte derart verschoben hat, dass wir an die Grenze der Konsensfähigkeit gelangt sind.

Wäre Herr Hunziker in der Kommission gewesen, so hätte auch er wahrscheinlich mitempfunden, dass dieser Antrag, den wir hier aufgenommen haben – das Verbandsklagerecht im privatrechtlichen Bereich –, nun just jene Norm ist, die dazu beigetragen hat, auch Enttäuschte versöhnlich zu stimmen und einen gewissen Ausgleich herzustellen. Vielleicht hätte er dann sogar darauf verzichtet, diesen Antrag zu stellen, denn hier geht es tatsächlich ans Lebendige, hier wird eine Bestimmung angegriffen, die – wie gesagt – den Ausgleich geschafft hat, den Ausgleich zur Zurückstufung des Datenschutzbeauftragten, der in seinen Rechten doch ganz erheblich eingeschränkt worden ist, der im privatrechtlichen Bereich nur noch beratend wirken und Empfehlungen abgeben kann.

Um hier eine Kompensation zu erreichen, diese Behördenklage zu ersetzen, hat man das Verbandsklagerecht eingeführt.

Das bedeutet gleichzeitig auch eine Abkehr von der individualistischen Konzeption, wie sie ursprünglich vorgesehen war, die dem einzelnen die ganze Last aufbürdet, den Rechtsweg zu gehen, sein Recht zu suchen mit allen Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, mit allen Auflagen, mit allen Kosten. Das bedeutet oft eine Ueberforderung des einzelnen. Dass da eine Organisation, die in ihren Statuten den Schutz der Mitglieder ausdrücklich verankert hat, für den einzelnen, für das Individuum, klagen und ihm zu seinem Recht verhelfen kann, ist nicht mehr als richtig.

Herr Hunziker hat schliesslich noch gesagt, in gewissen Gesamtarbeitsverträgen sei das bereits enthalten und deshalb müsse es nicht auch noch im Gesetz festgeschrieben werden. Aber das ist doch der alte Dualismus von Vertrag und Gesetz, dass wir, was sich vertraglich bewährt hat, später auch in einem Gesetz festschreiben und allgemeinverbindlich machen. Das ist kein Unterlaufen der Gesamtarbeitsverträge, das ist im Gegenteil sogar eine Anerkennung der Verdienste, die zwischen den Sozialpartnern erwirkt worden sind. Wir schreiben einen Minimalstandard, ein Grundrecht im Gesetz fest und erlauben durchaus, in den Gesamtarbeitsverträgen über diese Norm hinauszugehen.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, bei der Fassung der Kommission zu bleiben und den Antrag von Herrn Hunziker abzulehnen.

Schönenberger: Ich unterstütze den Antrag von Herrn Hunziker.

Herr Onken hat soeben wieder ausgeführt – er hat es bereits in der Eintretensdebatte getan –, dass in der Kommissionsarbeit die Gewichte zusehends verschoben worden seien, bis wieder nur ein Torso übriggeblieben sei.

Ich bin da ganz anderer Auffassung, wobei es natürlich immer auf den Standpunkt ankommt, den man einnimmt. Wenn man einen extremen Standpunkt hat, kann man immer behaupten, die Gewichte seien verschoben worden. Persönlich bin ich aber vielmehr der Ueberzeugung, dass wir dem Plenum eine sehr ausgewogene Lösung vorlegen.

Wir haben uns in der Kommission über die Aufgabe des Datenschutzauftragten unterhalten. Wir haben diskutiert über den Datenschutzauftragten im privatrechtlichen Bereich einerseits, im öffentlich-rechtlichen Bereich andererseits und sind zur Auffassung gekommen, dass der Datenschutzauftragte im privatrechtlichen Bereich nichts zu suchen hat.

Ich muss nach wie vor darauf hinweisen, dass das Verbandsklagerecht im Privatrecht einen Fremdkörper darstellt. Wir haben heute zur Genüge gehört, dass dem Datenschutzgesetz der Persönlichkeitsschutz zugrunde läge. Es geht also um die Rechte der Persönlichkeit, es geht nicht um Kollektivinteressen. Und diese Persönlichkeitsrechte kann jeder ohne weiteres selbst vertreten. Er ist nicht darauf angewiesen, dass irgendein Verband für ihn Klage erhebt.

Das Bundesgericht hat – wie dargelegt – eine Praxis entwickelt und die Verbandsklage zugelassen. Das heisst aber bei weitem nicht, dass wir gezwungen sind, diese Praxis zu übernehmen. Wir sind die Legislative, wir machen die Gesetze, und das Bundesgericht hat sich nach den Gesetzen, die wir machen, zu richten. Wenn wir klare Aussagen machen, bleibt auch kein Ermessensspielraum mehr für das Bundesgericht. Mich stört es nicht im geringsten, wenn das Bundesgericht seine Praxis ändern muss. Es wäre vielleicht sogar an der Zeit, wenn das Parlament dem Bundesgericht einmal zeigen würde, wer in der Schweiz Gesetzgeber ist und wie weit man mit der Fortentwicklung des Rechtes durch den Richter überhaupt gehen darf.

Sie müssen auch berücksichtigen, dass im Natur- und Heimatschutz wie auch im Umweltschutz die Verhältnisse ganz anders liegen als im privatrechtlichen Bereich des Persönlichkeitsschutzes. Hier sind gewaltige Unterschiede vorhanden. Ich teile Ihre Auffassung nicht, Herr Rhinow, dass ein Verband ohne meine Zustimmung zur Klageeinreichung legitimiert sein soll. Er würde ja automatisch die Interessen des Verbandes vertreten, die bei weitem nicht meine Interessen sein müssen, selbst wenn ich Mitglied dieses Verbandes bin.

Aufgrund all dieser Ausführungen bitte ich Sie, dem Antrag Hunziker zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Auch hier sind zwei Seelen in meiner Brust.

Ich habe die Aufgabe, die Kommissionsfassung zu vertreten, möchte aber auf die Argumente der anderen Seite gleichwohl eingehen.

Die Kommission hat mit knapper Mehrheit – das möchte ich auch festhalten – die sogenannte Verbandsklage aufgenommen als Kompensation dafür, dass der Datenschutzauftragte im Privatrechtsbereich nichts mehr zu sagen hat gegen den Willen der Beteiligten. Lesen Sie einmal Artikel 24 Absätze 2 und 3 durch. Hier hätte er von sich aus oder aufgrund von Meldungen Dritter den Sachverhalt abklären können, hätte Akten verlangen können, hätte Meldungen an die Datenschutzkommission auch im Privatrechtsbereich machen können. Also ein starker Schutz des Privaten.

Hier haben wir nun gesehen, dass das nicht geht, abgesehen davon, dass das Verzahren des privaten und öffentlichen Bereiches hier nicht gut wäre, sondern wir haben konsequent das Messer angesetzt. Sie sehen das bei Artikel 24bis.

Nun wurde gesagt, es gebe doch Situationen, wo der einzelne überfordert ist, bei ganzen Systemfehlern, bei denen er gar nicht in der Lage ist, eine Klage zu machen. Soll hier nicht der Verband – nicht gegen den Willen des Betroffenen, wie Herr Rhinow das dargelegt hat, sondern mit seiner Zustimmung –

das machen können? Dann sagte man uns, das Verbandsklagerecht gebe es schon aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, und zwar in der Form der Feststellungs-, Unterlassungs- und Beseitigungsklage. Was es nicht gibt, das ist die Zuerkennung an andere Organisationen, auch solche, welche die Wahrung der Interessen der Mitglieder in den Statuten haben. Und die gibt es nicht automatisch aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei einer virtuellen, bei einer möglichen, bei einer zukünftigen Persönlichkeitsverletzung.

Wenn es das Verbandsklagerecht schon gibt aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dann gibt es nur zwei Möglichkeiten, dem Ausufer der Entwicklung Einhalt zu gebieten, nämlich eine Limite setzen, auf dem Stand, den wir jetzt haben. Die andere Lösung, die Herr Schönenberger bringt, müsste eigentlich konsequenterweise dazu führen, dass er einen Antrag einbringen würde: «Die Verbandsklage ist ausgeschlossen.» Dann werden wir das Bundesgericht zwingen, zurückzubuchstabieren.

Ich kann nicht beurteilen, wieweit das überhaupt möglich wäre. Das ist aber die Situation, wie sie sich Ihnen bietet, und im politischen Bereich möchte ich Sie einfach bitten zu bedenken, dass hier offenbar ein gewisses Gewicht darauf gelegt wird, dass an dieser Verbandsklage festgehalten wird. Wir haben nun einige Lockerungen zugunsten der Wirtschaft vorgenommen. Alles in allem wäre dieser Ausgleich verantwortbar. Ich möchte den Entscheid Ihnen überlassen.

Bundespräsident Koller: Es handelt sich hier tatsächlich zum Abschluss des heutigen Vormittags um eine sehr wichtige Bestimmung im Bereich des privaten Datenschutzes. Ich möchte Sie dringend bitten, Ihrer Kommission zuzustimmen, obwohl sich – ich gebe das zu – im bundesrätlichen Vorschlag ein solches Verbandsklagerecht nicht fand.

Aber der Bundesrat hatte natürlich in seiner ursprünglichen Vorlage in Artikel 24 viel weitergehende Kompetenzen des Datenschutzauftragten vorgesehen. Ich verweise auf Absatz 5 von Artikel 24; danach hätte der Datenschutzauftragte auch im privatrechtlichen Bereich nicht nur beraten können, wie das jetzt auch Ihre Kommission bejaht, sondern er hätte Empfehlungen machen können.

Wenn die Empfehlungen von den Privaten nicht befolgt worden wären, hätte der Datenschutzauftragte an die Datenschutzkommission gelangen können, und diese Datenschutzkommission hätte Entscheidungsbefugnis gehabt; dies war also ein viel weitergehendes Konzept.

Der Bundesrat war dann in der Kommission mit einer Lösung einverstanden, die die Stellung des Datenschutzauftragten im privatrechtlichen Bereich stark zurücknimmt, ihn zu einem reinen Berater- und Vermittlerorgan macht ohne jegliche Empfehlungs- und Weiterziehungskompetenz an ein Entscheidungsorgan.

Um so wichtiger scheint es nun aber dem Bundesrat, dass angesichts der Problematik von solchen privatrechtlichen Klagen – vor allem dort, wo es um sogenannte Systemfehler geht – eben doch die Möglichkeit der Verbandsklage klar festgelegt wird. Nur darum geht es. Die Verbandsklage besteht sowieso aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis. Berufsverbände, die nach ihren Statuten den Persönlichkeitsschutz ihrer Mitglieder zum Zweck haben, haben schon nach der bundesgerichtlichen Praxis diese Möglichkeit einer sogenannten Verbandsklage.

Was dieser Absatz 4 Ihrer Kommission neu bringt, ist einzig eine Klarstellung der Rechtslage, dass nicht nur Berufsverbände zur Klage legitimiert sind, sondern auch andere Organisationen, die dem Persönlichkeitsschutz ihrer Mitglieder verpflichtet sind.

Die zweite Klarstellung gegenüber der bundesgerichtlichen Praxis ist – soweit ich das sehe – die, dass ausdrücklich auch Feststellungsklagen zwecks Erhalt eines Grundsatzurteils möglich sind; das ist bisher vom Bundesgericht kasuistisch noch nie entschieden worden.

Drittens wäre auch klargestellt, dass nicht unbedingt ein Mitglied selber klagebefugt sein muss, damit der Verband klageberechtigt ist. Es geht nur wenig über das heutige Recht hin-

aus. Es bringt insofern eine gesetzliche Klärung der Rechtslage gegenüber dieser kasuistischen Praxis des Bundesgerichts und hält – das ist das Entscheidende – den Datenschutz im privatrechtlichen Bereich in einem gewissen Gleichgewicht, verleiht ihm auch eine gewisse zusätzliche Effizienz, nachdem Sie gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates mit dessen Einverständnis die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten stark zurückgebunden haben.
Aus diesem Grunde bitte ich Sie dringend, Ihrer Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hunziker	19 Stimmen
Für den Antrag Kommission	15 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 14. März 1990, Vormittag
 Mercredi 14 mars 1990, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Cavelti

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 125 hiavor – Voir page 125 ci-devant

Art. 13

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission
 Abs. 1
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Abs. 2

-
 bearbeiten, wenn zudem ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht, oder wenn ausnahmsweise:
 a. Streichen
 b.
 c.
 d. die betroffene Person eingewilligt

Art. 14

Proposition de la commission
 Al. 1
 Adhérer au projet du Conseil fédéral
 Al. 2

-
 que si une loi au sens formel le prévoit expressément, ou si exceptionnellement:
 a. Biffer
 b.
 c.
 d. La personne concernée y a consenti

Danioth, Berichterstatter: Mit der vor allem redaktionellen Neufassung von Absatz 2 will die Kommission unterstreichen, dass als Legitimation für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane in aller Regel ein formelles Gesetz erforderlich ist. Nur ausnahmsweise, wenn die in Litera b und c erfüllten Voraussetzungen gegeben sind, kann hiervon abgesehen werden. Diese Umstellung bewirkt, dass Litera a überflüssig wird. Bei Litera d soll nach Auffassung der Kommission die betreffende Person auch eine generelle Einwilligung erteilen dürfen.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission
 Abs. 1
 Bei systematischen Erhebungen (Abs. 2 gemäss Entwurf des Bundesrates)
 Abs. 2
 Das Beschaffen von besonders schützenswerten Daten sowie von Persönlichkeitsprofilen von Personen muss für diese erkennbar sein.
 Abs. 3
 Streichen

Art. 15

Proposition de la commission
 Al. 1
 L'organe fédéral (2e al. selon projet du Conseil fédéral)
 Al. 2
 La collecte de données sensibles ou de profils de la personnalité d'une personne doit être effectuée de façon reconnaissable pour cette dernière.
 Al. 3
 Biffer

Danioth, Berichterstatter: Absatz 1 und 2: Die beiden Absätze werden umgestellt und Absatz 2 der neuen Fassung von sensitiven Daten angepasst.
 Absatz 3: Nach Auffassung der Kommission sollten die übrigen Voraussetzungen für die Erkennbarkeit von Datenbearbeitungen durch Bundesorgane genügen.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission
 Abs. 1
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Abs. 2
 Das Bundesorgan verweigert die Sperrung oder hebt sie auf, wenn:

Art. 17

Proposition de la commission
 Al. 1
 Adhérer au projet du Conseil fédéral
 Al. 2
 L'organe fédéral refuse ou lève l'opposition si:

Danioth, Berichterstatter: Absatz 2: Neben den Fällen, wo eine einmal angeordnete Sperre aufzuheben ist, kann es auch Fälle geben, wo die Voraussetzungen zur Sperre überhaupt nicht gegeben sind. Dies wird mit dem Ausdruck «verweigert die Sperrung» deutlich gemacht.

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission
 Abs. 1

 Forschung, Planung und Statistik bearbeiten, wenn:

Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1

....

.... des données personnelles à des fins ne se

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Danioth, Berichterstatter: Nach der von der Kommission akzeptierten und auch von Ihrem Rat nun beschlossenen und durchgezogenen Definition über das Bearbeiten – ich verweise auf Artikel 3 Litera g – umfasst das Bearbeiten auch das Bekanntgeben von Daten, so dass es des Zusatzes in Artikel 19 Absatz 3, «und Dritten bekanntgeben», nicht mehr bedarf.

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Bestimmungen über das Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane gelten auch, wenn diese privatrechtlich handeln.

Abs. 2

Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 20

Proposition de la commission

Al. 1

Le traitement des données personnelles est régi également par les dispositions applicables aux organes fédéraux, lorsque ceux-ci agissent selon le droit privé.

Al. 2

Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission hat hier einen Systemwechsel gegenüber der bundesrätlichen Vorlage vorgenommen und mit einem Stimmenverhältnis von 9 zu 4 die Ihnen vorgelegte neue Fassung gutgeheissen.

Der Bundesrat hat mit seinem Vorschlag an jene Verwaltungseinheiten des Bundes gedacht – namentlich SBB und PTT, aber auch an die Einkaufsstellen der Bundesverwaltung generell –, welche bei ihrer Tätigkeit am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen. Insoweit sollen sie den Regeln über Datenschutzrecht im Privatrechtbereich unterstellt sein.

Die Kommission vertritt indessen die Auffassung, dass der Bund oft privatrechtlich handelt, ohne dass eine Wettbewerbssituation besteht, etwa in klassischen Monopolbetrieben. Es gibt praktisch kein Bundesorgan, das nur privatrechtlich handelt. Abgesehen davon ist es auch gar nicht erwünscht, dass der Bund zu oft in Konkurrenz zur Privatwirtschaft tritt. Wo dies der Fall ist, kann man den Bedürfnissen mit einer Ausnahmekompetenz zugunsten des Bundesrates – ich verweise auf Absatz 2 – Rechnung tragen. So kann der Bundesrat Bundesorgane bei ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit davon befreien, Datensammlungen über Lieferanten und Kunden registrieren zu lassen. Auch bezüglich des Auskunftrechtes können Lockerungen im Sinn des Privatrechtbereiches gewährt werden. Der Grundsatz muss also bleiben, dass sich Bundesorgane auch im wirtschaftlichen Wettbewerb stets auf eine demokratisch legitimierte Rechtsgrundlage abstützen müssen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Kommissionfassung.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

....

a. ins Ausland (Art. 4ter Abs. 1), die Meldepflicht und die

Registrierung (Art. 7) und das Beschaffen von Personendaten (Art. 15) vorsehen;

b.

c. Streichen

d. Streichen

Minderheit

(Onken, Jaggi)

Für das Bearbeiten von Personendaten durch Organe des Staatsschutzes oder der militärischen Sicherheit kann der Bundesrat Ausnahmen von den Bestimmungen über den Zweck des Bearbeitens (Art. 4 Abs. 4), die Bekanntgabe ins Ausland (Art. 4ter Abs. 1) und das Beschaffen von Personendaten (Art. 15) vorsehen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Das übergeordnete Departement entscheidet nach Anhörung des Datenschutzbeauftragten an Stelle der Datenschutzkommission (Art. 27 Abs. 2) oder ihres Präsidenten (Art. 25 Abs. 2). Gegen den Entscheid des Departementes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

Antrag Hefti

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Rhinow

Rückweisung an die Kommission und Behandlung im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege.

Antrag Zimmerli

Abs. 4 (neu)

Soweit kantonale Behörden Aufgaben des bundesrechtlichen Staatsschutzes erfüllen, unterstehen sie dem Datenschutzrecht des Bundes. Die im kantonalen Recht vorgesehenen Aufsichtsrechte bleiben gewahrt.

Art. 21

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

....

a. du traitement (art. 4, 4e al.), à la communication à l'étranger (art. 4ter, 1er al.), à l'obligation de déclarer et à l'enregistrement (art. 7) et à la collecte de données personnelles (art. 15),

b.

c. Biffer

d. Biffer

Minorité

(Onken, Jaggi)

Lorsque des données personnelles sont traitées par des organes chargées de la protection de l'Etat ou de la sécurité militaire, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions aux dispositions relatives au but du traitement (art. 4, 4e al.), à la communication à l'étranger (art. 4ter, 1er al.) et à la collecte de données personnelles (art. 15).

Abs. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Après avoir pris l'avis du préposé à la protection des données, le département dont relève l'organe concerné tranche les différends en lieu et place de la Commission fédérale de la protection des données (art. 27, 2e al.) ou de son président (art. 25, 2e al.). Le recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral est ouvert contre les décisions du département.

Proposition Hefti

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Rhinow

L'article est à renvoyer à la commission afin qu'elle le traite avec la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale.

Proposition Zimmerli
Al. 4 (nouveau)

Dans la mesure où les autorités cantonales accomplissent des tâches fédérales de protection du citoyen, elles sont soumises au droit fédéral sur la protection des données. Les droits de surveillance prévus dans le droit cantonal subsistent.

Danioth, Berichterstatter: Wir haben hier wohl ein wichtiges, aktuelles Problem des heutigen Gesetzes zu behandeln, nämlich den Staatsschutz. Es liegen mehrere Anträge hierzu vor: der Antrag Rhinow auf Rückweisung, dann ein Antrag Hefti gemäss Bundesrat und noch ein Zusatzantrag Zimmerli.

Ich weiss nicht, ob Sie zuerst über den Rückweisungsantrag diskutieren wollen. Ich möchte einfach festhalten, dass ein solcher Antrag in der Kommission nicht vorlag und dass ich mich als Kommissionspräsident der Rückweisung widersetzen müsste, und zwar aus rechtlichen und aus praktischen Gründen. Aus rechtlichen Gründen deshalb, weil – nicht nur nach meiner Meinung – dieses Minimalprogramm für den Datenschutz in der heiklen Materie des Staatsschutzes durch die aktuellen Ereignisse nicht überholt oder verfälscht worden ist.

Wir liegen eigentlich mit unseren Kommissionsanträgen auf der richtigen Linie. Es ist ja immer möglich, dass später bei dem Erlass eines Staatsschutzgesetzes Anpassungen auch dieses Artikels im Sinne einer Nivellierung vorgenommen werden könnten, im Sinne einer Harmonisierung auch die Frage der *sedes materiae*. Wo dieses Anliegen geregelt werden soll, ist für mich nicht ausschlaggebend. Der praktische Grund ist der, dass das Volk in dieser heiklen Materie, die uns tagtäglich begegnet und mit deren Bewältigung wir uns auseinandersetzen müssen, nun rasch eine minimale Gesetzgebung erwartet. Hier haben wir einen aktuellen Bezug; ich würde es bedauern, wenn dieser wichtige Artikel zurückgewiesen würde.

Rhinow: Ich habe den Antrag auf Rückweisung gestellt in der Meinung, dass der Artikel noch nicht ausgereift ist, dass er Probleme mit sich bringt, die ich Ihnen nachher darlegen werde, und dass der Artikel in Zusammenhang mit der ebenfalls zurückgestellten Revision des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege zu behandeln wäre, weil dort auch die Grundlagen und Schranken der politischen Polizei zu regeln sind.

Ich habe mich in der Zwischenzeit belehren lassen, dass ich im Grunde genommen einen Streichungsantrag hätte stellen müssen. Ich möchte dies folglich tun, weil ich besseren Belehrungen gegenüber gerne offen bin. Die Streichung, die ich Ihnen beantragen möchte, hat nicht den Sinn, dass es im Bereiche des Staatsschutzes keinen Datenschutz braucht, sondern dass das Gesetz verabschiedet werden und an den Nationalrat weitergehen kann. Die Rückweisung hätte zur Folge gehabt, dass die Kommission die Arbeit nochmals hätte aufnehmen müssen und wir das Gesetz erst in der Sommersession endgültig verabschieden könnten. Nur deswegen verlange ich – nach Belehrungen von höchster Warte – die Streichung, damit dieser Artikel im Zusammenhang mit den Staatsschutzbestimmungen neu überprüft werden kann.

Wo sind meine Bedenken? Die Kommission hat den Entwurf des Bundesrates im Anschluss an die Entdeckung der Missstände, die wir alle kennen, verschärft – im guten Sinne verschärft, das ist zuzugeben. Sie hat den Rechtsweg an das Bundesgericht geöffnet, wie das auch die Puk mit ihren Vorstössen verlangt hat. Trotzdem bleiben Fragen offen.

Der erste Punkt: Mich stört, dass wir im Grunde genommen das Pferd am Schwanz aufzäumen. Wir regeln den Datenschutz, aber regeln nicht, welche Daten überhaupt erhoben werden dürfen. Was die vielen Mitbürgerinnen und Mitbürger heute beschäftigt, ist nicht nur, wie die Persönlichkeit bei einmal erhobenen Daten geschützt werden soll – das selbstverständlich auch –, sondern welche Befugnis in diesem Bereich die politische Polizei, die Staatsschutzorgane überhaupt haben sollen, welches denn die Daten sind, die erhoben, gesammelt, gespeichert, also bearbeitet werden dürfen. Ich sehe nicht ein, dass wir in dieser Situation heute praktisch nur einen Teilbereich, den Datenschutz, regeln sollen und offen lassen, was das vorangehende anbetrifft. Dies ist um so weniger ein-

sichtig, als Herr Bundesrat Koller auch gesagt hat, dass er eine Revision dieser Bestimmungen vorsehe, da Vorstösse deponiert worden sind, welche den Erlass solcher gesetzlicher Bestimmungen verlangen, die den Umfang, Inhalt und die Grenzen dieser Datenerhebung regeln sollen.

Mir scheint, man müsste den Datenschutz in diesem Kontext überprüfen und dann auch behandeln. Das kann geschehen im Zusammenhang mit der Bundesstrafrechtspflege, die wir ja so oder so in der Kommission nochmals behandeln müssen, wenn Sie dem Rückweisungsantrag zustimmen. Es ist aber auch möglich, dass das in einer separaten Vorlage geschieht. Das möchte ich nicht präjudizieren.

Der zweite Punkt: So, wie die Bestimmung heute formuliert ist, liegt der Schluss nahe – ich möchte es vorsichtig formulieren –, dass die Kantone nicht erfasst sind. Wir haben – ich habe das gestern dargelegt – einen Gesetzesentwurf vor uns, welcher die Kantone vom Geltungsbereich ausnimmt, auch wenn sie Bundesrecht vollziehen – leider, wie ich Ihnen dargelegt habe.

Wenn wir heute in diesem Artikel 21 von Staatsschutzorganen sprechen, müsste man nach dem Konzept des Gesetzes von den Bundesorganen reden. Aber wir wissen spätestens seit dem Puk-Bericht, dass die Datenerhebung vor allem auch durch kantonale Organe erfolgt ist. Können wir es uns leisten, unter dem Thema Datenschutz eine Bestimmung zu verabschieden, welche die Kantone hier nicht mit umfasst?

Wenn wir – was an sich sympathisch ist – dem Antrag von Herrn Kollege Zimmerli zustimmen, die Kantone mit einzubeziehen, muss ich fragen: Warum nur gerade hier? Es ist zwar hier wichtig und nötig. Warum haben wir dann nicht den Mut gehabt, überhaupt die Kantone beim Vollzug des Bundesrechts einzubeziehen?

Ich meine also, dass Fragen da sind, die überprüft werden sollten und zuerst in der Kommission nochmals gründlich auszuloten sind – ich wiederhole: im Zusammenhang mit der Datenerhebung und der Ausweitung des Geltungsbereiches auf die Kantone, und wohl auch im Zusammenhang mit der Weitergabe von Daten. Ein Problem, das wahrscheinlich Herr Kollege Onken im Zusammenhang mit seinem Minderheitsantrag noch aufnehmen wird.

Ich möchte keine Verzögerung des Gesetzes; ich möchte, dass das Gesetz verabschiedet werden kann. Deshalb und in diesem Sinne beantrage ich Ihnen Streichung dieses Artikels.

Abs. 1 – Al. 1

Danioth, Berichterstatter: Bereits beim Eintreten wurde klar darauf hingewiesen, dass auch und gerade für die Datenbearbeitung im heiklen Bereich des Staatsschutzes eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, wie dies übrigens Artikel 14 für jede öffentliche Datenbearbeitung verlangt. Auch aus dieser Optik ist daher nach unserer Auffassung der Erlass eines Staatsschutzgesetzes unausweichlich.

Die Kommission hat nun in Absatz 1 Buchstabe a die Ausnahmekompetenzen zugunsten des Bundesrates zusammengefasst, wie sie in der bundesrätlichen Vorlage der Buchstaben a und c aufgelistet waren. Auf redaktionelle Änderungen und solche, welche die Artikelnumerierung betreffen, brauche ich nicht einzugehen. Da die Meldepflicht und die Registrierung in Buchstabe a aufgenommen worden sind, konnte Buchstabe c gestrichen werden.

Der Minderheitsantrag Onken/Jaggi beschränkt sich auf die Ausnahmekompetenz. Ich wäre froh, wenn zu diesem Minderheitsantrag zuerst dem Antragsteller das Wort erteilt werden könnte. Es gibt eine Differenz, zu der ich nachher gerne Stellung nehmen möchte.

Onken, Sprecher der Minderheit: Wie sich die Zeiten doch ändern, und wir uns mit ihnen! Bei der ersten Lesung hat dieser Artikel 21 die Kommission trotz gewissen Diskussionen, die entstanden sind, weitgehend unangefochten passiert. Der Staatsschutz ist damit in das Gesetz einbezogen worden, aber der Inhalt dieser Bestimmung ist im Grunde genommen nichts anderes, als dass man ihn in weiten Bereichen wieder von der Datenschutzgesetzgebung ausnimmt.

Es ist eigentlich eine einzige Ausnahmebestimmung, die hier verankert werden soll, sozusagen eine Blankovollmacht an den Bundesrat, für wesentliche Bereiche von Staatsschutz und militärischer Sicherheit schonungsvolle Sonderregelungen festzulegen.

Vor der zweiten Lesung war dann der Puk-Bericht erschienen, und es entzündete sich die entsprechende Diskussion. Da liess man sich dann doch noch eilends herbei, diesen Artikel 21 einer Revision zu unterziehen. Das Ergebnis haben Sie vor sich. Diese Ausnahmebestimmungen sind wesentlich eingeschränkt worden. Das Ganze ist jetzt restriktiver gefasst. Insbesondere hat man die Verwaltungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Antrag der Puk einbezogen. Dennoch glaube ich, dass die Ausnahmeregelungen, die für Staatsschutz und militärische Sicherheit vorgesehen werden können, noch immer zu weit gehen.

Mein Antrag, der den langen Absatz 1 mit den verschiedenen Literae in einen knappen, kurzen Absatz zusammenfasst, unterscheidet sich von dem der Mehrheit in zwei wesentlichen Punkten.

1. Er will dem Staatsschutz und der militärischen Sicherheit keine Ausnahme von der Meldepflicht und von der Registrierung zugestehen. Gemäss Artikel 7 führt der Datenschutzbeauftragte ein öffentlich zugängliches Register der Datensammlungen. Dort müssen Datensammlungen von Bundesorganen angemeldet werden, und zwar ausnahmslos. Nur wenn die Bearbeitung keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte darstellt, kann der Bundesrat Ausnahmen von dieser Bestimmung vorsehen.

Warum in aller Welt sollten Bundesanwaltschaft und militärische Sicherheit davon ausgenommen werden? Auch sie können, ja müssen meines Erachtens beim Datenschutzbeauftragten ihre Datensammlungen anmelden. Das Anmelden ist das Mindeste, was verlangt werden muss, und davon abzusehen, ist meines Erachtens durch nichts, aber auch gar nichts gerechtfertigt.

Selbst die Registrierung schränkt den Handlungsspielraum der Bundesanwaltschaft und der militärischen Sicherheit nicht ein.

Wer ein solches Register, das ja veröffentlicht wird, zur Hand nimmt, der erkennt, dass die Angaben zu den einzelnen Datensammlungen knapp gehalten, kurz gefasst und sehr sachlich sind. Sie offenbaren keine Details über die Art der Datensammlung. Sie beeinträchtigen damit auch den Spielraum, das Wirken dieser Bundesorgane nicht. Aber sie haben natürlich eine gewisse präventive Wirkung. Unsinnige Datensammlungen, wie sie leider in der jüngsten Vergangenheit offenbar geworden sind, könnten möglicherweise durch eine solche Bestimmung vermieden werden. Das scheint mir doch auch wichtig zu sein. Ich sehe also keinen Grund, für die Bundesanwaltschaft, für den Staatsschutz und die militärische Sicherheit eine Sonderregelung zu beschliessen.

2. Die zweite Abweichung betrifft das, was in der Litera b der bundesrätlichen Fassung, die die Mehrheit der Kommission übernommen hat, enthalten ist. Dort ist vorgesehen, dass der Bundesrat für den Staatsschutz und die militärische Sicherheit das Bearbeiten von besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen auch dann gestatten kann, wenn kein formelles Gesetz dies ausdrücklich vorsieht. Ausserdem kann der Bundesrat gestatten, dass Personendaten bekanntgegeben werden dürfen, wenn gewisse – weiss Gott grosszügig gesetzte – Minimalstandards nicht erfüllt sind. Auch das, finde ich, geht nicht an. Das sind pleins pouvoirs, die nicht gerechtfertigt sind. Staatsschutz und militärische Sicherheit müssen ebenfalls an das Legalitätsprinzip gebunden sein. Dass da weiterhin ohne gesetzliche Grundlage herumhantiert werden soll, ist schlicht unannehmbar. Was für die übrigen Bundesorgane gilt, das, meine ich, müsste auch hier gelten.

Der Artikel 31 Absatz 3 sieht im Rahmen der Uebergangsbestimmungen vor, dass die Bundesorgane bestehende Datensammlungen und besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile noch während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bearbeiten dürfen, ohne dass eine gesetzliche Grundlage vorliegt. Es sind also von heute an gerechnet noch gut und gerne sieben Jahre, die zur Verfügung

stehen, um zu einer einwandfreien rechtlichen Grundlage zu kommen, oder mit andern Worten, die Motion unseres Kollegen Rüesch einzulösen und zu verwirklichen. Es besteht also gar kein Zeitdruck, sondern es kann ohne weiteres im Rahmen dieser Uebergangsfristen eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es ist somit nicht einzusehen, weshalb wir hier eine grosszügige Ausnahmebestimmung für diese Organe vorsehen sollen.

Ich bin, sollte mein Antrag abgelehnt werden, bereit, mit jedem hier in diesem Saale die Wette einzugehen, dass wir diesen Artikel mit entsprechender Korrektur vom Zweirat zurückerhalten werden, und ich sehe nicht ein, warum wir solche Entscheide immer dem Nationalrat überlassen sollen und nicht selbst schon die entsprechenden Weichen stellen können.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Antrag zuzustimmen, einem Antrag, der durchaus anerkennt, dass es gewisse Ausnahmebestimmungen braucht. Aber in diesen beiden Punkten, meine ich, können die Vorschriften für Staatsschutz und militärische Sicherheit ohne weiteres enger gefasst werden.

Präsident: Wir besprechen und bereinigen zunächst die Anträge der Kommission und einzelner Ratsmitglieder zu Einzelfragen.

Wenn wir dieses Paket beieinander haben, stellen wir es dem Antrag Hefti gegenüber, diskutieren zunächst und stimmen dann über den Antrag Hefti ab, der das Bundesratspaket übernimmt. Das Ergebnis davon stellen wir dem Streichungsantrag Rhinow gegenüber.

Danioth, Berichterstatter: Wie Herr Onken soeben dargelegt hat, beschränkt der Minderheitsantrag Onken/Jaggi die Ausnahmekompetenz des Bundesrates auf drei eng umgrenzte Gebiete, nämlich den Zweck des Bearbeitens, die Bekanntgabe ins Ausland und das Beschaffen von Personendaten. Nur in diesen eng umgrenzten Gebieten kann der Bundesrat für den Staatsschutz Sondernormen erlassen. Dieser Minderheitsantrag lehnt somit Eingriffe der Staatsschutzbehörden in die Grundsätze des Bearbeitens von sensiblen Daten ebenso ab wie eine Ausnahme von der Melde- und Registrierpflicht. Es müssen also auch Datensammlungen im Staatsschutzbereich generell dem Datenschutzbeauftragten gemeldet werden.

Auch wenn die Meldung eines Registers an den Datenschutzbeauftragten noch nichts Konkretes über den Inhalt der Datensammlung aussagt, sind doch unter Umständen Rückschlüsse von Aussenstehenden – darunter sind auch Spionagedienste zu verstehen – allein aus dem zu publizierenden Register der Datensammlungen nicht durchweg auszuschliessen. Der Vertreter der Bundesanwaltschaft hat das vor der Kommission dargetan. Hinzu kommt, dass dieser Datenschutzbeauftragte damit zum Geheimnisträger im Staatsschutz wird, eine Aufgabe, für die er nicht geeignet ist und die er nicht zu garantieren vermag. Also soll man ihn nicht mit derartigen sachfremden Aufgaben, nämlich jenen des Staatsschutzes, belasten.

Dies schliesst nicht aus, dass die Register der Datensammlungen der Staatssicherheitsorgane innerhalb des Bereiches dieses Staatsschutzes zu melden sind, wo sie nebst dem Inhalt der Kontrolle durch den Bundesrat und durch die vom Parlament einzusetzenden parlamentarischen Kontrollorgane, beispielsweise eine Sicherheitsdelegation, überprüft werden können. Soweit zu dieser Ausnahmekompetenz.

Wenn zur Rechtfertigung des Minderheitsantrages auf die generelle Ausnahmekompetenz des Bundesrates in Artikel 7 Absatz 4, den Sie genehmigt haben, verwiesen wird, so greift dies nur, wenn das Bearbeiten die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht gefährdet.

Höhere Interessen der inneren und äusseren Sicherheit des Landes können es aber im Einzelfall – leider, muss man sagen, aber unvermeidlicherweise – durchaus rechtfertigen, dass bei der Interessenabwägung eine gewisse Gefährdung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen in Kauf genommen werden muss. Aber hier haben wir ja dann nachher die Rechtskontrolle, welche einen wesentlichen Fortschritt darstellt. Daher braucht es für den Staatsschutz die generelle Aus-

nahmekompetenz auch von Artikel 21 Buchstabe c bzw. Buchstabe a gemäss Fassung der Kommission.
Ich ersuche Sie also, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Bundespräsident **Koller**: Herr Onken möchte eigentlich mit seinem Minderheitsantrag – wenn ich ihn richtig verstehe – zweierlei erreichen. Einerseits sollen besonders schützenswerte Daten auch im Bereich des Staatsschutzes und der militärischen Sicherheit nur im Rahmen von Artikel 14 Absatz 2 bearbeitet werden dürfen, d. h. im wesentlichen nur, wenn dies in einem formellen Gesetz vorgesehen ist.

Das zweite Anliegen, das Herr Ständerat Onken mit seinem Minderheitsantrag vertritt, besteht darin, dass Datensammlungen auch in diesem Bereich der Melde-, Registrier- und Veröffentlichungspflicht unterstehen.

Zu diesen zwei Anliegen: In bezug auf die Notwendigkeit eines formellen Gesetzes, auch im Bereich der Datenbearbeitung des Staatsschutzes, rennt Herr Onken eigentlich offene Türen ein; denn wie der Bundesrat schon vor einigen Wochen bekanntgegeben hat, möchten wir Ihnen so schnell wie möglich ein neues Staatsschutzgesetz unterbreiten. Es versteht sich, dass in diesem künftigen Staatsschutzgesetz auch die Grundlagen für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten geschaffen werden sollen. Allerdings wird nun bis zur Schaffung, Verabschiedung und möglicherweise bis zur Volksabstimmung natürlich noch einige Zeit vergehen.

Herr Onken hat gesagt, die Uebergangsbestimmung in Artikel 31 lasse ja sowieso die bisherigen Datenbearbeitungen für eine Uebergangsfrist von fünf Jahren zu. Das stimmt sicher. Aber die Frage ist natürlich: Ist es richtig, dass wir die Zulässigkeit der Datenbearbeitung auf diesem wichtigen Gebiet des Staatsschutzes nun an das Schicksal dieses neuen Staatsschutzgesetzes binden?

Das ist eigentlich die Grundfrage in diesem ersten Punkt. Da würde ich einfach sagen: Vor allem, wenn wir die Historie der Staatsschutzgesetzgebung anschauen, ist ein solches neues Staatsschutzgesetz zweifellos ein politisch äusserst schwieriges Unternehmen. Von daher scheint es mir einfach fragwürdig, wenn wir die ganze Frage der Zulässigkeit der Datenbearbeitung im Bereiche des Staatsschutzes an das Schicksal eines von mir befürworteten Staatsschutzgesetzes binden. Wir sollten bei einem so brisanten Thema besser auf sicher gehen und hier im Datenschutzgesetz wenigstens eine Art Uebergangsregelung vorsehen. Das möchte eigentlich die Kommission mit ihrem Vorschlag erreichen.

Andererseits noch einmal: Meine Intention ist ganz klar, dieses Gebiet abschliessend im neuen Staatsschutzgesetz zu regeln. Angesichts der Ungewissheit seines politischen Schicksals scheint es mir aber politisch eben doch viel angemessener, wenn wir hier jetzt eine Art Uebergangsregel schaffen.

Das zweite Anliegen, das Herr Ständerat Onken in seinem Minderheitsantrag vertritt, besteht wie gesagt darin, dass Datensammlungen auch in diesem Bereich dem Datenschutzbeauftragten gemeldet, nachher registriert und veröffentlicht werden sollen. Ich glaube, hier stellen sich einfach gewisse Bedenken, die die Kommission mit einer Ausnahmemöglichkeit in ihrem Antrag besser berücksichtigt.

Natürlich ist es ohne weiteres denkbar, dass auch in diesem sehr sensitiven Bereich Datensammlungen gemeldet, registriert und sogar veröffentlicht werden. Aber es ist eben auch möglich, dass für einen präventiven, effizienten Staatsschutz sogenannte Spezialistenkarteien nötig sind. Da könnte natürlich eine Publikationspflicht die Effizienz eines solchen präventiven Staatsschutzes sehr gefährden. Ich glaube, wir könnten uns mit einer Pflicht zur Veröffentlichung solcher Register allenfalls auch ausserpolitisch in Schwierigkeiten begeben.

Alle Beispiele sind irgendwie problematisch. Aber nehmen wir an, wir brauchen beispielsweise künftig für einen effizienten Staatsschutz im Bereiche der Terrorismusabwehr eine Spezialkartei für Angehörige einer gewissen internationalen Organisation, einer gewissen Freiheitsbewegung eines gewissen Staates. Sie können sich das selber vorstellen. Wenn wir nun derartige Spezialkarteien im Bereich der Terrorismusabwehr oder des organisierten Verbrechens veröffentlichen müssten, könnte uns das zweifellos ausserpolitische Schwierigkeiten

machen. Wir müssten allenfalls auch Intentionen des Staatsschutzes nach aussen bekanntgeben, was die Effizienz dieses Staatsschutzes mindern könnte.

Da scheint es mir dann eben im Sinne der auch von mir propagierten Kontrolle viel adäquater zu sein, wenn wir alle diese Register künftig einer Sicherheitsdelegation des Parlamentes vollständig offenlegen. Da habe ich volles Vertrauen. Aber eine Veröffentlichung nach aussen könnte doch Effizienzverluste und ausserpolitische Schwierigkeiten bewirken, die der Bundesrat nicht von vornherein in Kauf nehmen kann. Deshalb scheint uns eine solche Ausnahmebestimmung, wie sie Ihre Kommission vorschlägt, doch angemessen zu sein.

Das sind die Bedenken, die ich gegenüber diesem Minderheitsantrag habe. Ich muss Sie daher bitten – obwohl wir uns im ersten Punkt vollständig einig sind –, diesen Antrag aus den genannten Gründen abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Danioth, Berichterstatter: Diese Neuerung, den Entscheid eines Departementes an das Bundesgericht weiterziehen zu können, ist im Staatsschutz völlig neu. Darum ist es auch verständlich, dass die Kommission diese Hürde nicht beim ersten Anlauf genommen hat, obschon wir in der ersten Beratung schon – Herr Kollege Onken – sehr einlässlich darüber diskutierten und sogar Anträge in diese Richtung eingebracht worden sind. Aber es tut jetzt nichts zur Sache. Wir haben uns zum Antrag durchgerungen.

Dieser Antrag der Kommission entspricht der vom Parlament bereits überwiesenen Motion 2 der Puk. Im heiklen Grundrechtsbereich der persönlichen Freiheit ist eine richterliche Ueberprüfung von Entscheiden der Staatsschutzorgane wünschenswert und dient auch der Konkretisierung eines verfassungsrechtlichen Auftrages. Die übrigen Aenderungen sind entweder redaktioneller Natur oder verstärken den klaren Willen, dass die Anhörung des Datenschutzbeauftragten zur generellen Pflicht gemacht wird.

Ich möchte das wiederholen, was ich im Eintretensvotum gesagt habe: Die Kommission vertritt die Auffassung im Sinne eines Wunsches an das Bundesgericht, dass die gleiche Kammer des Bundesgerichtes diese Fälle zur Beurteilung übernimmt, wie die Ueberprüfung von Telefonüberwachungen; konkret ist das jetzt die Anklagekammer. Sie haben dem Bericht der Puk 1 entnehmen können, dass dieses System der Rechtskontrolle durch das Bundesgericht sehr gut funktioniert. Der Entscheid, welche Kammer mit dieser Aufgabe zu betrauen ist, liegt aber beim Bundesgericht, das ihn in diesem Sinne, wie man uns von fachkundiger Seite versichert hat, auch fällen kann.

Ich möchte Ihnen empfehlen, dieser wichtigen Bestimmung im Interesse eines wirkungsvollen Rechtsschutzes des Bürgers zuzustimmen.

Hefti: Die Formulierung, wie sie die Kommission vorschlägt, stützt sich auf die Motion, wonach ein Weiterzug an das Bundesgericht vorgesehen ist. Anlässlich der Behandlung der Motion wurde aber klar gesagt, es sei dafür Sorge zu tragen, dass über den richterlichen Weiterzug die Belange des Staatsschutzes nicht unterlaufen werden.

Was nun die Kommission vorschlägt, trägt dem meines Erachtens nicht Rechnung. Es wird einfach auf das normale Verfahren vor Bundesgericht hingewiesen, obschon hier doch Sorge getragen werden muss, dass die Belange des Staatsschutzes gewahrt bleiben. Da möchte ich einmal die Frage stellen: Ist der Staatsschutz für uns einfach Lippenbekenntnis, oder wollen wir ihn effektiv haben, das heisst, wollen wir verhindern,

dass er über die Rechtsmittel mit deren Öffentlichkeit einfach unterlaufen werden kann?

Da glaube ich doch, durchaus in Übereinstimmung mit den vielen Bekenntnissen für einen wirksamen Staatsschutz – dort, wo er nötig sei – geht diese Formulierung der Kommission zu weit. Mag sein, dass es richtig ist, nachher die Sache gemäss Antrag Rhinow zurückzuweisen, aber so werden wir nicht genügend Sicherungen haben, dass nichts hinausgeht, was nicht hinausgehen soll. Vor allem werden wir das Zutrauen der ausländischen Stellen und damit die Mitarbeit mit diesen verlieren. Ich nehme hier auch gerne die Stellungnahme des Herrn Bundespräsidenten entgegen, wie er diese Sache sieht. Aber wir bekommen langsam schon etwas eigenartige Zustände. Wenn der «Tages-Anzeiger» richtig berichtet, was ich natürlich nicht ohne weiteres überprüfen kann, sollen nun in diesem Fichenraum einseitig Journalisten ein und aus gehen können. Da besteht natürlich die grosse Gefahr, dass dann kein Datenschutz mehr besteht, sondern dass das zu parteipolitischen oder anderen Zwecken missbraucht werden könnte. Ich möchte niemandem etwas unterschieben, aber ich möchte auch Sicherheit haben, damit die Sache klar liegt. Ich möchte den Herrn Bundespräsidenten fragen, ob in diesem sogenannten Fichenraum der Bundesrat auch noch etwas zu sagen hat oder nichts mehr.

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission hat nicht einfach der Öffentlichkeit Tür und Tor geöffnet. Nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege ist es durchaus möglich, dass dieses Verfahren, wie auch die Ueberprüfung der Telefonüberwachung zeigt, unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt werden kann. Das ist für die Kommission selbstverständlich. Ich habe das im Eintretensreferat gesagt, und ich glaubte, dass das hier deponiert sein soll. Für die Kommission hat der Staatsschutz selbstverständlich Vorrang. Es darf nicht durch die Rechtsmittelkontrolle derartiger Entscheide über das Bundesgericht zu einer Durchlöcherung des Staatsschutzes kommen.

Bundespräsident Koller: Wenn der Bundesrat hier von seinem ursprünglichen Antrag Abstand genommen hat und den Antrag Ihrer Kommission unterstützt, so hat das selbstverständlich auch mit der Arbeit der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu tun. Sie haben die Motion 2 der Puk in beiden Räten verpflichtend überwiesen, wonach gegen die Verweigerung der Einsichtnahme und der Berichtigung ein Rechtsmittel an eine richterliche Instanz vorzusehen ist.

Der Bundesrat konnte damals bei der Behandlung des Berichtes dieser Motion vor allem deshalb zustimmen, weil sich im Bereich der Telefonkontrolle die richterliche Ueberprüfung doch sehr bewährt hat, und zwar ohne Nachteil. Das hat uns diesen Schritt sehr erleichtert.

Im übrigen darf ich Herrn Ständerat Hefti in bezug auf die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen beruhigen. In Artikel 17 der Organisation der Bundesrechtspflege Absatz 3 heisst es ausdrücklich: «Wenn eine Gefährdung der Staatssicherheit, der öffentlichen Ordnung oder der Sittlichkeit zu befürchten ist oder das Interesse eines Beteiligten es erfordert, kann die Öffentlichkeit durch Gerichtsbeschluss ganz oder teilweise ausgeschlossen werden.»

Wie gesagt, die Erfahrung mit den Telefonkontrollen zeigt, dass sich dieser Artikel bewährt hat und dass wir allen Grund haben, unserem Bundesgericht auch in diesem sehr delikaten und sensitiven Bereich Vertrauen zu schenken.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, dass Sie Ihrer Kommission zustimmen.

Wegen des Fichenraumes, Herr Ständerat Hefti: Selbstverständlich steht auch der Sonderbeauftragte unter der Aufsicht des Bundesrates.

Präsident: Herr Hefti hält an der ursprünglichen Version des Bundesrates fest.

Der Bundesrat hat die eigene Version zugunsten der Kommission aufgegeben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	35 Stimmen
Für den Antrag Hefti	5 Stimmen

Abs. 4 (neu) – Al. 4 (nouveau)

Zimmerli: Mein Absatz 4 ist eine Alternative zum Streichungsantrag von Herrn Rhinow. Herr Rhinow hat das vorhin zwischen den Zeilen selber angetönt. Ich komme deshalb nicht darum herum, bei der Begründung meines Absatzes 4 auch gleich ein Wort zu seinem Streichungsantrag zu sagen und bitte um Verständnis dafür.

Ich gehe von der gleichen Ueberlegung aus, wie sie auch dem Streichungsantrag meines verehrten Kollegen Rhinow zugrunde liegt. Wie können wir in glaubwürdiger Weise im Datenschutzgesetz des Bundes den Umgang mit Personendaten aus dem Bereich des Staatsschutzes regeln, wenn wir die materiell-rechtlichen Anforderungen noch nicht kennen, die nach unserem Dafürhalten – das ist unbestritten – auf Gesetzesstufe erst noch festgeschrieben werden müssen?

Des weiteren: Wie können wir andererseits vermeiden, dass der falsche Eindruck entsteht, der verfassungsmässige Staatsschutz müsse bis zum Erlass dieser Vorschriften gleichsam unterbleiben, wenn wir auf spezifische datenschutzrechtliche Bestimmungen zu diesem höchst sensiblen Bereich der Staatstätigkeit zurzeit verzichten? Oder anders gesagt – um ein Wort von Herrn Rhinow aufzunehmen –: Was können wir tun, um das Pferd nicht beim Schwanz aufzuzäumen?

Man kann zweifellos Artikel 21, das heisst die speziellen datenschutzrechtlichen Bestimmungen für den Staatsschutz und die militärische Sicherheit, zurzeit einfach streichen. Das hätte den unbestreitbaren Vorteil, dass die gesetzgeberische Behandlung dieser Materie, wie man in diesem Haus so schön sagt, *in globo* im Sachzusammenhang mit dem sogenannten Staatsschutzgesetz, das heisst mit dem Erlass der materiell-rechtlichen Bestimmungen zum Staatsschutz erfolgen kann. Ich meine aber, dass der Gewinn an Glaubwürdigkeit minimal ist. Ich bin freilich versucht zu sagen, eine solche Streichungsübung könnte vielleicht sogar geeignet sein, uns neue Schwierigkeiten zu bescheren. Sie zeigt jedenfalls unerwünschte Nebenwirkungen. Ich muss das zum Verständnis meines Absatzes 4 kurz erläutern.

Im Falle der Streichung von Artikel 21 gehe ich mit Herrn Rhinow davon aus, dass der Staatsschutz im Rahmen des Verfassungsauftrages und unter Wahrung der verfassungsmässigen Rechte weitergeführt wird. Das ist wohl unbestritten. Ich bin auch damit einverstanden, dass die entsprechenden Datensammlungen – soweit sie grundrechtlich gesehen unbedenklich sind – dank der heute bereits zitierten Uebergangsbestimmung von Artikel 31 Absatz 3 auch ohne explizite gesetzliche Grundlage vorläufig weitergeführt werden sollen. Der Bundesrat käme aber wohl nicht umhin, das Auskunftsrecht, gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b, im Einzelfall zu beschränken. Er käme auch nicht umhin, über Artikel 7 Absatz 4 – diese Bestimmung ist heute bereits zitiert worden – Ausnahmen von der Registrierung vorzusehen. Er müsste auch die Bekanntgabe ins Ausland gemäss Artikel 4ter Absatz 3 besonders regeln. Und schliesslich müsste er im Sinne von Artikel 4quater die Datensicherheit besonders ordnen.

Ich will diese Schwierigkeiten nicht überzeichnen. Aber das allein führt schon zur Frage, inwieweit ein solches Vorgehen die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers, der heute zu handeln hat, erhöht. Weil die Uebergangsordnung von Artikel 31 nur das materielle Recht betrifft, kommt aber noch folgendes hinzu, und das ist für mich der wichtigste Grund für die Beibehaltung von Artikel 21: Wenn wir Artikel 21 streichen, gilt für die Anfechtung von datenschutzrechtlichen Verfügungen auf dem Gebiet des Staatsschutzes die in Artikel 22 vorgesehene Regelung, bis wir eine andere Ordnung erlassen. Das heisst, dass die Eidgenössische Datenschutzkommission und gerade nicht das Departement – wie wir im Absatz 3 soeben beschlossen haben – als Beschwerdeinstanz und damit als Vorinstanz des Bundesgerichts zu amten hätte.

Das – wenn ich das durch die Blumen auf diesem Tisch hin-

durch, Herr Bundespräsident Koller, sagen darf – wäre genau das, was wir an der Spiezerver Kommissionssitzung nicht wollten: dass der politische, verantwortliche Bundesrat im Bestreitungsfall gerade noch eine Vernehmlassung einreichen darf, entweder bei der Datenschutzkommission oder beim Bundesgericht oder bei beiden Instanzen. Deshalb müssen wir in diesem Gesetz unbedingt eine Ordnung schaffen, die den Rechtsweg der Materie – ich erinnere an die Diskussion, die wir soeben bezüglich des Antrags Hefti geführt haben – entsprechend regelt.

Was können wir also tun? Ich bin der Meinung, dass mindestens für alle Behörden, auch die kantonalen, die im bundesrätlichen Staatsschutz tätig sind, die gleichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, eben jene des Bundesrechts, massgebend sein müssen. Das sollten wir – ich übernehme hier durchaus einen Teil der Argumente meiner beiden verehrten Kollegen Jagmetti und Rhinow – in Artikel 21 jetzt einmal regeln, eben mit dem von mir vorgeschlagenen Absatz 4.

Klar ist für mich auch, dass die im kantonalen Recht vorgesehenen Aufsichtsrechte über die kantonalen Behörden, beispielsweise die Rechte der parlamentarischen Aufsichtskommission der Kantone, gewahrt bleiben. Ich öffne eine Klammer: Selbstverständlich müssen wir dann im Staatsschutzgesetz noch darüber diskutieren, inwiefern Kantone in diesem Bereich tätig sein können. Diese Frage bleibt offen. Ich möchte einfach, dass vorläufig einmal eine klare Regelung geschaffen wird.

Ich betrachte den Absatz 4 als vertrauensbildende Massnahme, die geeignet sein könnte, zur Beruhigung beizutragen und zu zeigen, dass es dem Bundesgesetzgeber heute schon damit ernst ist, den Datenschutz im Bereich des Staatsschutzes selber überzeugend und abschliessend zu ordnen. Ich gehe auch davon aus, dass die von mir vorgeschlagene Formulierung in dem Sinne rechtsbeständig sein könnte, dass sie nicht abgeändert werden müsste, wenn später – und hoffentlich bald – die materiellrechtlichen Anforderungen an den Staatsschutz im Spezialgesetz umschrieben werden.

Ich behaupte nicht, mein Antrag sei der Weisheit letzter Schluss. Aber ich meine, er sollte jetzt einmal in dieses Gesetz, damit der Nationalrat darauf aufbauen kann.

Ich bitte Sie daher, meinem Ergänzungsantrag zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Der Antrag Zimmerli lag der Kommission nicht vor, so dass ich nicht namens der Kommission Stellung nehmen kann, sondern nur im eigenen Namen.

Aufgrund seiner Schilderung, aufgrund auch der Kommissionsberatungen – und in Anbetracht der Tatsache, dass diese ganze Fichenaffäre im Staatsschutz jetzt aufgezeigt hat, dass nicht nur die Bundespolizei hier in Bern, sondern die kantonalen Polizeidienststellen im Auftrag des Bundes im Bereich des Staatsschutzes sehr intensiv tätig waren – ist es natürlich einsehbar und entspricht einem Bedürfnis, dass man diese Minimalgarantie des Datenschutzes nicht nur auf die eigentlichen Bundesorgane beschränkt, sondern auch die Kantone unter Berücksichtigung der kantonalen Aufsichten einbezieht.

Ich frage mich allerdings, ob das Anliegen von Herrn Zimmerli nicht bereits durch Artikel 3 Buchstabe i bis abgedeckt werden kann, in dem die Definition der Bundesorgane sehr weit gefasst ist. Bundesorgane sind Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, also auch kantonale Beamte, welche im Staatsschutz tätig sind und in dieser Funktion als Bundesbeamte amtieren.

Damit wäre auch eine Frage von Herrn Rhinow beantwortet.

Ich bin aber nicht gegen den Absatz 4, gegen den Antrag Zimmerli, weil ich meine, er stelle eine Verdeutlichung dar und garantiere den Rechtsschutz im kantonalen Bereich, so dass ich persönlich dem Antrag zustimmen werde. Ich kann aber nur im eigenen Namen sprechen.

Noch zur Frage, ob das Pferd am Schwanz aufgezümt werde. Ich bin nicht der Meinung, meine verehrten Herren Rhinow und Zimmerli, dass das in der Frage des Staatsschutzes der Fall wäre. Natürlich stellen sich zwei Fragen: Was darf der Staatsschutz an Daten bearbeiten? Und: Welche Grenzen hat der Staatsschutz zu berücksichtigen? Wir legen in dieser

Uebergangsregelung, wie sie Herr Bundespräsident Koller genannt hat, zuerst die Grenzen fest, den inneren Bereich des Bürgers, des Menschen in der Schweiz. Dieser Bereich muss durch die Staatsschutzorgane berücksichtigt, respektiert werden. Was der Staatsschutz dann im Bereich der Personendarstellung machen kann, das gliedert sich um diesen inneren Kern des Persönlichkeitsschutzes, so dass Sie diesen inneren Kern in jedes Gesetz übernehmen und selbstverständlich auch wieder anpassen können, wenn wir den Staatsschutz beraten.

Ich möchte Sie also nochmals bitten, schliesslich diesen Staatsschutzartikel 21 heute im Wesensgehalt, so wie die Kommission ihn beantragt hat und wie er nun in der Bereinigung ist, nicht zurückzuweisen, aber auch nicht zu streichen. Im übrigen, wie gesagt, liegt der Antrag Zimmerli in der Richtung der Kommissionsberatungen.

Rüesch: Nachdem Herr Zimmerli bereits im Zusammenhang mit seinem Antrag zum Antrag Rhinow gesprochen hat, gestatten Sie mir das auch, Herr Präsident.

Ich ersuche Sie, beide Anträge abzulehnen, den Antrag Zimmerli und den Antrag Rhinow, und zwar aus folgenden Gründen:

Wir haben jetzt diesen Artikel 21 bereinigt. Grossmehrheitlich stehen wir hinter diesem Artikel. Ich glaube aber, die Devise sollte nun lauten: Keinen Perfektionismus betreiben, aber Sofortmassnahmen beschliessen.

Perfektionismus würde heissen, auf das Staatsschutzgesetz zu warten. Dieses wird Perfektes präsentieren können. Das wird uns aber das Volk in der heutigen politischen Lage nicht abnehmen.

Man wird in der Öffentlichkeit eine Streichung dieses Artikels und eine Aufschiebung der Legiferierung als einen Versuch, die ganze Geschichte wieder zu vertagen, missverstehen. Das sollte man unter allen Umständen vermeiden, denn die öffentliche Meinung hat sicher recht, wenn sie nach Sofortmassnahmen ruft.

Es braucht Sofortmassnahmen, und meines Erachtens enthält der Artikel 21 jetzt ein Paket von Sofortmassnahmen. Aber weitere Sofortmassnahmen sind nötig, Herr Bundespräsident, und zwar von Ihrer Seite. Sie haben diese auch bereits eingeleitet, etwa mit der berühmten Negativliste, die festhält, was noch erhoben werden darf und was nicht mehr erhoben werden soll. Damit sind bereits Elemente eines Staatsschutzgesetzes im direkten Weisungsbereich ihres Departementes vorweggenommen. Es sind Sofortmassnahmen auf der Stufe der Exekutive vonnöten, auf die wir hoffen und vertrauen.

Es sind aber auch Sofortmassnahmen nötig im Kontakt mit den Kantonen. Sie haben ja den Kantonen auch schon Weisungen gegeben, was der Staatsschutz für den Bund in Zukunft noch erheben soll und was hoffentlich nicht mehr. Darum bin ich der Meinung, wir sollten jetzt auf Gesetzesstufe hier den Kantonen keine Vorgaben in bezug auf den Datenschutz befehlen. Wir sollten dagegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement möglichst einig mit den kantonalen Departementen im Hinblick auf eine gemeinsame Sofortmassnahmenliste auf der Stufe der Exekutiven und der Departemente arbeiten lassen, denn man kommt rasch vorwärts.

Ich habe die Idee, dass man überhaupt das Bundesrecht, das in den Kantonen vollzogen werden sollte, nach diesem Gesetz behandeln sollte und mit Regierungsräten diskutiert. Die Idee ist ja schon herumgegeistert. Jetzt wird sie speziell im Zusammenhang mit dem Staatsschutz propagiert. Sie hat zum Teil bereits Verärgerung ausgelöst.

Wir dürfen jetzt keine weitere Verärgerung auslösen. Wir sollten als Sofortmassnahme die Zusammenarbeit mit den Kantonen intensivieren. Deshalb wäre ich der Meinung, was jetzt bereinigt ist – Artikel 3 –, soll verabschiedet werden. Dann haben wir keinen Perfektionismus, aber doch ein Sofortprogramm.

Masoni: Ich möchte von Antragsteller Zimmerli und von Bundespräsident Koller weitere Auskünfte, weil der Antrag Zimmerli auf Einführung eines neuen Absatzes 4 von Artikel 21 ein gewisses Problem stellt.

Im Staatsschutz gibt es eine konkurrierende Kompetenz der Kantone und des Bundes. Die herkömmliche Kompetenz der Kantone leitete sich von daher ab, dass man damals in allen kulturellen und politischen Bereichen die ausschliessliche Kompetenz oder eine Hauptkompetenz der Kantone anerkannte. Das findet Ausdruck in Artikel 56 der Bundesverfassung: «Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Missbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen.»

Wir wissen, dass die Kantone diese Materie eher durch Reglemente, die sich meist auf weitere kantonale Verfassungsbestimmungen stützen, als durch Gesetze geregelt haben; es gibt aber ein autonomes Recht der Kantone, auf diesem Gebiet Massnahmen und Regelungen zu treffen. Der Bund hat seinerseits die Kompetenz zum Erlass des Strafrechtes gemäss Artikel 64bis der Bundesverfassung; dazu kommen die besonderen polizeilichen Kompetenzen des Bundesrates und der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Staatsschutzes. Es stellt sich die heikle Frage: Können wir in einem Gesetz wie dem vorliegenden, das auch auf die vagen allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gestützt ist, Bestimmungen einfügen, welche die Kompetenz der Kantone aufgrund von Artikel 56 einschränken? Artikel 21 Absatz 4 gemäss Antrag Zimmerli schränkt zwar die kantonale Autonomie nur insoweit ein, als die Kantone eidgenössischen Staatsschutz – wenn man so sagen kann – betreiben, aber die Unterscheidung ist sehr heikel.

Ich glaube, dass im Moment die Sache noch eingehender zu prüfen ist, was nicht mehr jetzt, bei der Beratung dieses Gesetzes, erfolgen kann. Eine solche Prüfung sollte dagegen bei Erlass eines Staatsschutzgesetzes erfolgen, und es wird zu prüfen sein, ob und inwieweit gewisse Kompetenzen der Kantone nicht eingeschränkt werden dürfen. Es ist möglich, dass man zu solchen Schlüssen kommt, aber mir scheint, dass heute die Einfügung einer solchen Bestimmung ohne eine eingehendere Prüfung etwas verfrüht ist. Falls diese Prüfung bereits erfolgt ist und zu ganz klaren Ergebnissen geführt hat, möchte ich das gerne vom Antragsteller und vom Bundesrat hören.

Rhinow: Ich möchte zwei Aspekte nochmals kurz aufnehmen und vertiefen.

Der Aspekt «Sofortmassnahmen»: Wir müssen uns die Zeitverhältnisse vor Augen führen. Bis dieses Gesetz in Kraft treten kann, vergehen, vorsichtig gesagt, mindestens zwei Jahre, wenn wir das Differenzbereinungsverfahren einrechnen, das zwangsläufig nach unseren Entscheidungen und nach dem Entschieden des Nationalrates eintreten wird. Dann sind auch die Uebergangsbestimmungen zu beachten. Eine betrifft eine fünfjährige Uebergangsfrist, was die Rechtsgrundlagen betrifft. Also haben wir sieben Jahre Zeit, bis die Staatsschutzbestimmungen, inklusive Datenschutz, erlassen oder bereinigt werden können. Der Streichungsantrag hätte nicht zur Folge, dass praktisch zuerst ein Datenschutzgesetz da wäre, das nichts über den Staatsschutz aussagt, und dann hinterdrein, zehn Jahre später, käme dann noch ein Staatsschutzgesetz. Meine Meinung ist schon, dass beide Bereiche in einer späteren Phase gekoppelt werden müssen, dass wir also nicht einen Staatsschutz weiterbetreiben können ohne Datenschutz.

Ich möchte das ganz klar sagen. Wir sollten die Dinge nochmals überprüfen, und wir müssen uns die Zeit nehmen, im Zusammenhang mit den materiellrechtlichen Bestimmungen des Staatsschutzes eine saubere, durchdachte Regelung vorzulegen.

Das zweite, der Antrag Zimmerli: Er geht in die richtige Richtung. Ich begrüsse deshalb an sich diesen Antrag, bin nur nicht überzeugt, ob er alle Probleme löst. Herr Masoni hat einen Teil der Problematik aufgegriffen. Eine zweite betrifft etwa den Rechtsschutz. Welche Verfahrensbestimmungen gelten dann? Sind es diejenigen, die wir hier vorsehen, oder sind es auch kantonale Bestimmungen? Diese Fragen sind wiederum offen. Man kann auch hier sagen, dass dann der Zweitrat bereinigen könne. Aber ich kann Herrn Zimmerli insofern zustim-

men, als es nicht angeht, den Datenschutz hier ohne die Kantone zu regeln, die eine hauptsächliche Verantwortung tragen. Also bleiben für mich genügend Gründe für den Verzicht, so wie ich ihn verstehe; aber ich bitte Sie, wenn Sie meinem Antrag nicht folgen können, zumindest dem Antrag Zimmerli zu folgen.

Frau Meier Josi: In dieser Diskussion, die auf der hohen Warte von Professoren geführt wird, zähle ich mich eher zum Bodenpersonal. Ich wende im Kanton Luzern als Ombudsfrau für Staatsschutzfragen jetzt solche Bestimmungen an.

Am Anfang hatte ich Schwierigkeiten mit der Auffassung von Kollege Zimmerli, heute nicht mehr. Was jetzt im Antrag Zimmerli steht, entspricht der Praxis. Da, wo die kantonalen Staatsschutzorgane Bundesrecht vollziehen, wenden sie ganz automatisch Datenschutzbestimmungen des Bundes an. Ich verfüge also keineswegs in gleicher Freiheit über die kantonalen Kopien der Bundesakten, wie ich über kantonale Akten verfügen kann.

Nun finden in verschiedenen Kantonen momentan auch die Diskussionen über kantonale Datenschutzgesetze statt. Dabei kann dieser Artikel, der so vergänglich ist wie alles in der Welt und in der schweizerischen Gesetzgebung, den Kantonen mindestens vorläufig als Kompass dienen. Ich empfehle Ihnen sehr, dem Antrag Zimmerli, der für uns Anwender jetzt auch Klarheit schafft, zuzustimmen.

Zimmerli: Ich möchte nur noch Herrn Masoni antworten, weil er mir eine direkte Frage gestellt hat.

Wir sind uns einig, Herr Masoni: Soweit die kantonalen Staatsschutzorgane Bundesstaatsschutz ausüben, gilt Bundesdatenschutzrecht. Ich möchte das, und nur das, vorläufig mit meinem Antrag regeln, weil ich der Meinung bin, dass endlich eine gewisse Ruhe einkehren muss. Wenn wir das jetzt nicht tun, verunsichern wir in einem Bereich, wo eine Verunsicherung wirklich nicht nötig ist. Das ist der einzige Grund für meinen Antrag.

Ich verspreche mir allerdings davon dann auch einen gewissen Impuls, dass der Nationalrat die Frage des Vollzugs von Bundesrecht nicht nur hier, sondern generell prüft; das wäre dann die angenehme Nebenwirkung dieses Antrages.

Bundespräsident Koller: Ich glaube, es ist unbestritten, dass Staatsschutz im wesentlichen eine Aufgabe des Bundes ist. Die kantonalen Beamten arbeiten nach den Vorgaben der Bundesanwaltschaft. Sie geben die Daten direkt der Bundesanwaltschaft weiter und behalten lediglich Kopien davon. Die kantonalen Beamten sind auf diesem Gebiete gleichsam der verlängerte Arm der Bundesanwaltschaft.

Wir haben daher im Januar im Rahmen der Sofortmassnahmen festgelegt haben, auch das Prinzip aufgestellt, dass all die Akten, die von den kantonalen Beamten im allgemeinen oder explizit im Auftrag des Bundes erhoben worden sind, Bundesakten sind und dass daher Bundesrecht auf sie anwendbar ist in bezug auf die Auskunft, in bezug auf die Einsicht. Keiner der anwesenden kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat dagegen irgend etwas eingewendet. Man hat hier keinerlei Interesse an einer kantonalen Kompetenz gezeigt.

Das ist sicher das Sinnvolle des Antrages von Herrn Ständerat Zimmerli, dass mit seinem Antrag diese bereits gehandhabte Praxis – wie das Frau Ständerätin Meier sagte, die ja die Ombudsmann-Funktion (*Zwischenruf Frau Meier Josi:* Ombudsfrau!) im Kanton Luzern ausübt – nun noch positiv-rechtlich festgeschrieben würde.

Einen Vorbehalt muss ich allerdings ausdrücklich anbringen. Wir wissen heute, dass es auch Kantone gab, die selber, für ihre eigenen Bedürfnisse, Staatsschutz betrieben haben, die also ohne einen allgemeinen oder speziellen Auftrag der Bundesanwaltschaft gehandelt haben. Auf diese Tätigkeit, die übrigens sehr umstritten ist – wir werden zu dieser Frage künftig auch Stellung nehmen müssen –, auf diese rein kantonale Staatsschutzleistung ist selbstverständlich kantonales Datenschutzrecht anwendbar.

Die Frage, die sich Ihnen nun stellt: Kann man nicht auf dem

Interpretationswege, wie das auch Ihr Kommissionspräsident dargestellt hat, diese Praxis, die ich Ihnen jetzt dargestellt habe, als die massgebliche anerkennen? Oder wollen Sie das durch Annahme des Antrages von Herrn Ständerat Zimmerli ausdrücklich positiv-rechtlich noch festgelegt haben? Es geht eigentlich nur um diese Frage. Allerdings bewegen wir uns hier in einem sehr schwierigen Schnittbereich zwischen Bundes- und kantonalen Kompetenzen.

Der Antrag von Herrn Zimmerli hat zweifellos etwa die folgenden Auswirkungen: Der Datenschutzbeauftragte des Bundes führt auch gegenüber kantonalen Staatsschutzorganen die datenschutzrechtliche Aufsicht aus. Allerdings können – darauf weist ja Herr Zimmerli in seinem Antrag selber hin – zusätzliche kantonale Datenschutzbehörden für die Aufsicht der kantonalen Staatsschutzorgane zuständig sein. Allfällige kantonale Datensammlungen werden beim Bund und möglicherweise in den Kantonen registriert. Auch Herr Rhinow hat hierauf bereits hingewiesen. Man muss sich natürlich auch beim Rechtsweg fragen, ob neben dem Rechtsweg, den wir hier in Artikel 21 vorgesehen haben, allenfalls ein innerkantonaler Rechtsweg offen bleibt

Also zusammenfassend: Ich glaube, in der Sache selber sind wir uns eigentlich alle einig, dass Akten, die von den kantonalen Polizeikörpern im Auftrag der Bundesanwaltschaft erhoben worden sind, Bundesakten sind und dass sich der Datenschutz nach Bundesrecht richten soll. Die Frage ist nur: Tragen wir mehr zur Klärung und zum Vertrauen bei, wenn wir diese Praxis, die ich mit den Kantonen abgesprochen habe, einmal vorläufig als solche hinnehmen, oder wollen wir sie durch den Antrag von Herrn Zimmerli noch positiv-rechtlich festhalten?

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zimmerli	28 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

Bundespräsident **Koller**: Zum Antrag Rhinow: Hier geht es um die Frage des zweckmässigen Vorgehens und die zeitliche Abfolge der einzelnen Vorlagen. Mir scheint es zweckmässiger zu sein, wenn wir jetzt diese Fassung des Artikels 21 im Sinne einer datenschutzrechtlichen Uebergangsregelung einmal hier beschliessen und nachher in den Zweitrat geben. Denn wenn wir diesen Artikel nicht erlassen, weil wir der Meinung sind, er sei noch nicht in allen seinen Nuancen und Verzweigungen befriedigend geregelt, laufen wir doch die Gefahr, dass wir hier eine gewisse Lücke schaffen, auch eine gewisse Verunsicherung. Im schlimmsten Fall – aber das will ja selbstverständlich Herr Ständerat Rhinow auch nicht – könnte es natürlich passieren, dass dann ein Datenschutzgesetz ohne staatsschutzrechtliche Bestimmungen und auch ohne ein neues Staatsschutzgesetz in Kraft treten könnte. Das wollen wir alle nicht. Deshalb hat Ihre Kommission mit den Beschlüssen, die Sie jetzt gefasst haben, eine praktikable Arbeitsgrundlage im Sinne einer Uebergangsregelung gefunden. Sie sollten an ihr festhalten, sie an den Rat überweisen, weil ich glaube, dass sie für die künftige Arbeit doch eine wertvolle Arbeitsgrundlage darstellt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rhinow	8 Stimmen
Dagegen	28 Stimmen

Art. 22

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Onken, Jaggi)

Ansprüche nach den Absätzen 1 und 2 können auch von Organisationen im eigenen Namen geltend gemacht werden,

wenn der Schutz der Persönlichkeit der Mitglieder zu ihren statutarischen Aufgaben gehört.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

... angefochten werden. Deren Entscheid kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden. Artikel 100 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 findet keine Anwendung.

Art. 22

Proposition de la commission

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3bis (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Onken, Jaggi)

Les organisations peuvent également faire valoir, en leur propre nom, les prétentions qui découlent des alinéas 1 et 2, si la protection de la personnalité des membres relève de leurs tâches statutaires.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

... des données. Les décisions de cette commission peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral. L'article 100 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 n'est pas applicable.

Abs. 1 – 3 – Al. 1 – 3

Angenommen – Adopté

Abs. 3bis – Al. 3bis

Mme **Jaggi**, porte-parole de la minorité: La justification de la proposition de minorité que nous présentons concernant l'alinéa 3bis de l'article 22 est assez évidente. Permettez-moi donc d'être brève.

Chacun sait que le droit d'accès est le postulat fondamental de toute protection des personnes à propos desquelles des données sensibles sont rassemblées. La condition de l'exercice de ce droit d'accès, autre évidence, est de savoir où ce droit peut et doit s'exercer, c'est-à-dire dans quel fichier les personnes concernées sont enregistrées. La conséquence de l'exercice de ce droit d'accès est la possibilité d'intervenir pour prévenir, interrompre et corriger des traitements ou résultats de traitements de données.

Les actions en interdiction, suppression et constatation présupposent une connaissance de la loi – nul n'est censé l'ignorer – ainsi que des procédures dont chacun sait qu'elles demeurent, pour beaucoup de citoyens, mystérieuses, voire inquiétantes. Ce n'est de toute façon pas l'affaire de tout un chacun d'intervenir, même pour défendre et faire valoir son bon droit. C'est justement tout le sens des actions de groupe, quelles qu'elles soient, que de donner, sinon à des professionnels, du moins à des connaisseurs du droit et des procédures, la possibilité d'intervenir au nom de leurs membres, et cela en dehors de toute relation entre l'avocat et son client, relation onéreuse pour d'aucuns.

Nous avons discuté de ces actions de groupe à plusieurs reprises, et ce type d'intervention a été retenu, notamment dans la loi sur la protection de l'environnement et dans celle sur la concurrence déloyale. Hier, à une très faible majorité, nous avons renoncé à instituer une telle possibilité d'action pour les organisations, s'agissant des données traitées par des personnes privées. Nous espérons que le Conseil national corrigera.

Pour encourager nos collègues de la Chambre basse dans cette voie, nous devrions préconiser d'emblée l'égalité de traitement pour les fonctionnaires de l'administration fédérale, ce qui ressort précisément de notre proposition à l'article 22, alinéa 3bis. Il s'agit donc d'instituer pour les organisations la

possibilité de faire valoir, en leur propre nom, les prétentions découlant des deux premiers alinéas, c'est-à-dire la suppression, la constatation, etc., et de l'article 22 en question.

Notre proposition appelle une justification supplémentaire. Elle découle du cas spécial de la protection des données dans le secteur particulièrement délicat de la recherche médicale. En effet, le préposé fédéral à la protection des données a entre autres pour attribution de conseiller la Commission d'experts du secret professionnel en matière de recherche médicale. Cela signifie que le préposé a la mission de surveiller le respect des charges pouvant grever une autorisation de levée du secret professionnel à des fins de recherche médicale. Tout cela est contenu dans l'article 26, alinéa 3, dont la commission a supprimé les deux dernières phrases, la deuxième stipulant précisément que ce préposé «peut porter les décisions de la commission d'experts devant la Commission fédérale de la protection des données».

Cette disposition donnerait du même coup aux décisions de la commission d'experts une certaine portée informative. Or, par suite de la suppression de cette possibilité d'informer, les décisions de la commission d'experts ne seront portées à la connaissance que de ceux qui se seront adressés à elle afin de bénéficier d'un accès élargi à des données médicales, toujours à des fins de recherche. Les personnes touchées par ces recherches et par la levée du secret peuvent très bien rester dans l'ignorance de ce qui les concerne; cela nous paraît particulièrement fâcheux et contraire au postulat de base de la protection des données. Nous trouvons par conséquent important que, pour les données traitées au sein de l'administration fédérale et dans les recherches patronnées par la Confédération, les organisations aient le droit d'intervenir, selon les dispositions que nous suggérons à l'article 22, alinéa 3bis.

Danioth, Berichterstatter: Gemäss dem nun von Frau Jaggi begründeten Minderheitsantrag soll die Verbandsbeschwerde, welche die Kommission im Privatrechtsbereich zulassen wollte und welche Ihr Rat gestern – leider – knapp abgelehnt hat, nun auch im Beschwerdeverfahren des öffentlichen Rechts eingeführt werden. Frau Jaggi meint, dass mit der Aufrechterhaltung dieses Antrages vor allem auch eine Ermütigung an den Nationalrat gerichtet werden kann, sich dieser Materie anzunehmen.

Ich meine, dass es wert ist, dass man das prüft, und möchte vor allem darauf hinweisen – vielleicht ist das in der Diskussion zur privatrechtlichen Verbandsbeschwerde untergegangen –, dass es nicht darum geht, dass die ganze Beschwerdesache und alle materiellen Fragen überprüft werden, sondern um die Ueberprüfung datenschutzrechtlicher Bestimmungen, also die richtige Anwendung des Datenschutzrechtes, sei es bei der privaten oder bei der öffentlichen Verbandsbeschwerde. Soweit sind wir uns einig.

Die Kommission hat einen entsprechenden Antrag, hier im öffentlichen Bereich der Bundesverwaltung auch die Verbandsbeschwerde zuzulassen, relativ knapp mit 6 zu 4 Stimmen abgelehnt. Die Ausgangslage ist nach Meinung der Kommission anders als beim privaten Bereich. Einerseits gilt bei der Verwaltungsbeschwerde ja generell weitgehend die *Offizialmaxime*. Die Behörden müssen also von sich aus handeln und Abklärungen vornehmen. Andererseits sind den Datenschutzbeauftragten im öffentlichen Bereich auch klare Kontrollkompetenzen zugewiesen, zu denen wir dann bei Artikel 24 kommen. Der Datenschutzbeauftragte hat also wesentlich mehr Kompetenzen. Er kann selbständig handeln, kann Meldung erstatten an das übergeordnete Departement im Bereiche der Bundesverwaltung und hier den Betroffenen einen wirksamen Rechtsschutz verleihen.

Aus diesem Grunde war die Kommission der Meinung: Ja zur Verbandsbeschwerde im privaten Bereich, wegen der Beschneidung der Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten; Nein zur Verbandsbeschwerde im öffentlichen Bereich. Diesen Antrag habe ich Ihnen pflichtgemäss nun auch begründet.

Bundespräsident **Koller:** Sosehr der Bundesrat Ihren gestrigen Entscheid betreffend Verbandsklagerecht im privaten Bereich bedauert, ist die Lage hier im öffentlich-rechtlichen Be-

reich natürlich doch eine andere. Ihr Präsident hat es bereits ausgeführt. Hier kann und muss der Datenschutzbeauftragte von Amtes wegen vorgehen. Es besteht auch eine klare gesetzliche Mitwirkungspflicht der betroffenen Bundesorgane bei der Abklärung des Sachverhalts. Der Datenschutzbeauftragte hat hier auch Empfehlungsmöglichkeiten an die zuständigen Departemente und Departementsvorsteher, so dass angesichts dieser ganz anderen Ausgangslage der Bundesrat hier meint, auf eine Klagemöglichkeit der Verbände im öffentlich-rechtlichen Bereich verzichten zu können, wie das schon im ursprünglichen Antrag des Bundesrates stand.

Immerhin möchte ich Sie – vor allem dann vielleicht auch im Hinblick auf die Beratung im Zweitrat – noch auf eine Lücke aufmerksam machen. Sie betrifft den Bereich der medizinischen Forschung. Ich erlaube mir, das hier vorwegzunehmen. Ich muss mich dann bei Artikel 26 nicht melden.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates hätte nämlich der Datenschutzbeauftragte auch Entscheide der Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung anfechten können (Artikel 26 Absatz 3 letzter Satz). Mit der Streichung der Beschwerdelegitimation des Datenschutzbeauftragten entsteht hier unserer Auffassung nach eine Lücke. Es entsteht ein gewisses Ungleichgewicht zwischen den Gesuchstellern – also den Forschern, den Universitäten – und den Betroffenen. Währenddem nämlich bei einer Nichtbewilligung eines solchen Gesuches um Aufhebung des Arztgeheimnisses die Forscher die Möglichkeit haben, auf dem Rechtswege weiterzugehen, wird es eher selten sein, dass ein Betroffener zufällig von einer Bewilligung hört. Hier hätte natürlich diese Kompetenz des Datenschutzbeauftragten eine korrigierende Funktion gehabt.

Ich glaube, dass wir dann im Zweitrat werden entscheiden müssen, ob man das besser durch Wiederaufnahme von Artikel 26 Absatz 3 letzter Satz, also mit der Kompetenz des Datenschutzbeauftragten zur Anfechtung, korrigiert – was allerdings im Ganzen ein Fremdkörper wäre – oder ob man dann vielleicht doch das Verbandsklagerecht, wie ich hoffe, im privaten Bereich plus im medizinischen Bereich einführt. Auch das wäre für den Bundesrat eine befriedigende Lösung. Aber generell scheint uns ein Verbandsklagerecht im öffentlichen Bereich nicht nötig zu sein.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Danioth, Berichterstatter: In Abweichung zu Artikel 100 OG können auch Departementsentscheide, also nicht nur solche des Gesamtbundesrates, im Bereiche des Datenschutzes an das Bundesgericht weitergezogen werden. Dies ist der Sinn dieser Ergänzung.

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Titel

Aufsicht über Bundesorgane

Abs. 1

Der Datenschutzbeauftragte überwacht die Einhaltung dieses Gesetzes und der übrigen Datenschutzvorschriften des Bun-

des durch die Bundesorgane. Der Bundesrat ist von dieser Aufsicht ausgenommen.

Abs. 2

Er kann von sich aus oder auf Meldung Dritter hin den Sachverhalt näher abklären. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 3

.... vorführen lassen. Die Bundesorgane müssen an der Feststellung des Sachverhaltes mitwirken

Abs. 4

.... der Beauftragte dem verantwortlichen Bundesorgan, das Bearbeiten zu ändern oder zu unterlassen. Er orientiert das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei über seine Empfehlung.

Abs. 5

Streichen

Antrag Weber

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24

Proposition de la commission

Titre

Surveillance des organes fédéraux

Al. 1

Le préposé surveille l'application par les organes fédéraux de la présente loi

Al. 2

Il peut élucider les faits d'office ou à la demande de tiers. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 3

.... des traitements. Les organes fédéraux sont tenus de collaborer

Al. 4

.... le préposé recommande à l'organe fédéral responsable de modifier ou de cesser le traitement. Il informe le département compétent ou la Chancellerie fédérale de sa recommandation.

Al. 5

Streichen

Proposition Weber

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24bis (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Beratung Privater

Abs. 1

Der Datenschutzbeauftragte kann private Personen in Fragen des Datenschutzes beraten und Empfehlungen abgeben.

Abs. 2

Er kann auf Meldung Dritter hin den Sachverhalt näher abklären.

Abs. 3

Wenn Bearbeitungsmethoden geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen, kann er Akten herausverlangen, Auskünfte einholen und sich Datenbearbeitung vorführen lassen.

Art. 24bis (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Conseil aux personnes privées

Al. 1

Le préposé à la protection des données peut conseiller les personnes privées en matière de protection des données et émettre des recommandations.

Al. 2

Il peut, à la demande de tiers, élucider les faits.

Al. 3

Lorsque les méthodes de traitement sont susceptibles de porter atteinte à la personnalité d'un nombre important de personnes, il peut exiger la production de pièces, demander des renseignements et se faire présenter des traitements de données.

Danioth, Berichterstatter: Hier schlägt die Kommission eine klare Trennung zwischen den Befugnissen des Datenschutzbeauftragten im öffentlichen und jenen im privaten Bereich vor. Hier haben wir die wichtigste Entflechtung im Interesse der Transparenz für die Benutzer vorgenommen, vor allem, weil ja die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten anders umschrieben worden sind. Der Antrag Weber, wenn ich ihn richtig verstanden habe, würde wieder zur bundesrätlichen Einheitslösung zurückkehren. Artikel 24 gemäss Fassung der Kommission soll sich ausschliesslich auf die Aufsicht über die Bundesorgane konzentrieren. Das kommt auch im Marginale zum Ausdruck. Alle privatrechtlichen Bestandteile dieses Artikels sind eliminiert worden.

Die Kommission ist im weiteren der Auffassung, dass die in der bundesrätlichen Fassung von Absatz 5 vorgesehenen Befugnisse des Datenschutzbeauftragten bei Nichtbefolgung seiner Empfehlungen weder im privatrechtlichen noch im öffentlich-rechtlichen Bereich mehr Platz haben. Er soll in der Bundesverwaltung auch nicht abgelehnte Empfehlungen gegen den Willen des Bundesamtes oder des Departementes an die Datenschutzkommission herantragen können. Aus diesem Grund ist Absatz 5 zu streichen. In der Fahne ist versehentlich nicht vermerkt, dass die Kommission beantragt, Absatz 5 zu streichen, aus den Gründen, die ich Ihnen dargelegt habe.

Als Ersatz hierfür schlägt die Kommission vor, in Absatz 4 einen neuen Satz aufzunehmen, wonach der Datenschutzbeauftragte das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei über seine Empfehlungen orientiert. Immerhin das. Damit werden verwaltungsinterne Doppelspurigkeiten vermieden. Und wenn ich gleich Artikel 24bis (neu) begründen kann – das ist die Konsequenz der Trennung. Artikel 24bis auf Seite 11 der Fahne zuoberst hat das Marginale «Beratung Privater». Hier ist die Aufgabe des Datenschutzbeauftragten für die Privaten umschrieben, und hier wird der Grundgedanke des Datenschutzbeauftragten als Ombudsmann im Privatrechtsbereich konsequent durchgezogen.

Seine Hauptfunktion besteht hier in der Beratung und in der Empfehlung. Dies gilt insbesondere für Fälle, in welchen Bearbeitungsmethoden geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen, beispielsweise wenn es um die Ermittlung und Behebung von sogenannten Systemfehlern einer Erhebungstechnik geht. Nur in diesem beschränkten Umfang sollen ihm Abklärungsbefugnisse zuerkannt werden. Für die Beseitigung von sogenannten Systemfehlern wäre eine zivilrechtliche Klage eines Betroffenen kein adäquater Schutz. Hier glaubt eben auch die Kommission, die Möglichkeit der Verbandsklage im privaten Bereich sei sinnvoll. Eine Klage muss nun aufgrund des gestrigen Beschlusses und der bundesgerichtlichen Rechtssprechung selbstverständlich individuell abgewickelt werden. In allen übrigen Fällen soll, wenn eine Einigung nicht zustande kommt, der Betroffene nun auf den Zivilrechtsweg verwiesen werden.

Aber immerhin – das darf nicht übersehen werden, ich habe es gestern erwähnt –: Ueber die Empfehlung des Datenschutzbeauftragten, der ja eine unabhängige Persönlichkeit sein und nicht nur wegen seiner Fachkenntnisse, sondern auch wegen seiner moralischen Autorität anerkannt sein soll, können sich weder die Parteien einer Zivilstreitigkeit noch der Richter leicht hin hinwegsetzen. Hier sehe ich eine ganz wichtige Aufgabe des zukünftigen Datenschutzbeauftragten.

Frau Weber: Nach der Diskussion zu Artikel 21 und nachdem wir nun einen Systemwechsel – wie der Kommissionspräsident gesagt hat – vollzogen haben, habe ich mich belehren lassen, dass mein Antrag obsolet wird; ich ziehe ihn zurück.

Bundespräsident Koller: Ich bin jetzt etwas überrascht wegen dieses Rückzuges, weil ich selbstverständlich eine gewisse Sympathie für diesen Antrag gehabt hätte, vor allem angesichts der Entscheide von gestern.

Aber ich habe ihnen vorhin die Konzeption des Bundesrates für den Zweitrat dargelegt. Ich glaube, wenn es uns gelingt, diese Lücken im privaten Bereich und jene im medizinischen Bereich zu schliessen, dann haben wir trotzdem wieder ein neues Konzept, das eigentlich hält.

Art. 24, 24bis
Angenommen – Adopté

Art. 24ter (neu)
Antrag der Kommission
Titel

Registerführung und Auslandmeldungen
Text

Der Datenschutzbeauftragte entscheidet mit Verfügung, wenn Bundesorgane oder private Personen die Pflicht zur Registrierung von Datensammlungen (Art. 7) oder zur Meldung von Datenbekanntgaben ins Ausland (Art. 4ter) nicht befolgen oder nicht anerkennen.

Art. 24ter (nouveau)
Proposition de la commission
Titre

Tenue du registre et annonce des communications
Texte

Le préposé constate dans une décision formelle si les organes fédéraux ou les personnes privées ne suivent pas ou ne reconnaissent pas l'obligation d'enregistrer les fichiers (art. 7) ou d'annoncer les communications de données à l'étranger (art. 4ter).

Danioth, Berichterstatter: Diese Bestimmung bezieht sich sowohl auf den privatrechtlichen wie auch auf den öffentlich-rechtlichen Bereich, da sie die gleiche Verfügungskompetenz des Datenschutzbeauftragten enthält, nämlich dann, wenn die Pflicht zur Registrierung von Datensammlungen oder zur Meldung von Datensammlungen ins Ausland bestritten oder nicht befolgt wird. Hier muss der Datenschutzbeauftragte rechtlich eine klare Verfügungskompetenz haben, wie sie beispielsweise der Handelsregisterführer oder der Grundbuchführer auch haben. Diese Verfügungskompetenz muss natürlich auch entsprechende Untersuchungsbefugnisse beinhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 25
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 26
Antrag der Kommission
Abs. 1

.... :
a. er unterstützt Organe der Kantone in Fragen des Datenschutzes;
b.
c.
d. er begutachtet, inwieweit der Datenschutz im Ausland dem schweizerischen gleichwertig ist.

Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 3

Der Datenschutzbeauftragte berät die Kommission für das
.... verbundenen Auflagen. (Rest streichen)

Art. 26
Proposition de la commission
Al. 1

.... :
a. Assister les organes cantonaux dans le domaine de la protection des données;
b.
c.
d. à l'étranger est équivalente à celle que connaît la Suisse.

Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 3

.... la Commission du secret professionnel
.... qui grèvent l'autorisation. (Biffer le reste de l'alinéa)

Danioth, Berichterstatter: Die Aenderungen betreffen lediglich redaktionelle Anpassungen an die durchgeführte Zweiteilung der Befugnisse des Datenschutzbeauftragten im öffentlichen und privaten Recht.

In Absatz 1 Litera d wird ebenfalls vorgeschlagen, den Passus «vergleichbar» mit der in der ganzen Europarechtsdiskussion konformen Begriffsbeschreibung «gleichwertig» zu ersetzen. In Absatz 3 schlägt die Kommission vor, die beiden letzten Sätze zu streichen. Die Kompetenzabklärungen vorzunehmen, ergibt sich bereits aus Artikel 24 Absatz 3. Sodann soll auch im öffentlichen Bereich der Datenschutzbeauftragte Kommissionsentscheide der Sachverständigenkommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung, wie wir nun soeben von Herrn Bundespräsident Koller gehört haben, nicht selber an die Datenschutzkommission weiterziehen können.

Ich habe mir dabei den folgenden Satz vorgemerkt: «Auch hier genügt die Möglichkeit einer Meldung, die natürlich nach wie vor nicht ausgeschlossen ist.»

Angenommen – Adopté

Art. 27
Antrag der Kommission

Abs. 1
Die Eidgenössische Datenschutzkommission ist eine Rekurskommission

Abs. 2
a. Streichen
b.
Abs. 3
Streichen

Art. 27
Proposition de la commission
Al. 1

.... une commission de recours au sens

Al. 2
a. Biffer
b.
Al. 3
Biffer

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission hat die Schiedsfunktion – und nur die Schiedsfunktion – der Datenschutzkommission gestrichen, um doppelspurige Verfahren in der Verwaltung zu vermeiden. Was die Rekursaufgabe betrifft, die zweite Aufgabe der Datenschutzkommission, ist es zwar ungewöhnlich, wenn Verfügungen eines Departementes von einer Rekurskommission überprüft werden können. Trotzdem gibt es auch Gründe, welche für das Beibehalten der Datenschutzkommission sprechen.

Einmal soll das Bundesgericht wenn möglich von neuen fachspezifischen Aufgaben entlastet werden. Wenn das Bundesgericht als erste unabhängige Instanz nach der Verwaltung zum Zuge käme, hat es eine andere Rolle, als wenn ein Spezialverwaltungsgericht vorgeschaltet ist. Sodann sichert die Datenschutzkommission eine gewisse Einheitlichkeit in der Rechtspraxis. Schliesslich könnte die Datenschutzkommission als unabhängige Instanz eher die Anliegen des Datenschutzes berücksichtigen als die Departemente, bei denen eher die Vollzugsanliegen im Vordergrund stehen.

Obwohl es Fälle gibt, in denen es das Departement selber verantwortliches Organ im Sinne des Datenschutzgesetzes ist, soll der Rekursweg gegen Departementsverfügungen an die Datenschutzkommission nicht gegeben sein, da Verfügungen, die von einem Departementschef unterzeichnet sind, nicht bei einer Rekurskommission angefochten werden sollen.

Zu Absatz 3: Auch diese Bestimmung ist zu streichen, da die Kommission der Datenschutzkommission ausserhalb des Rekursverfahrens keine Befugnisse zubilligen will.

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

a. nach Artikel 4ter

b. (Art. 24bis und 24ter)

Art. 28

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

a. à l'article 4ter,

b. (art. 24bis et 24ter),

Danioth, Berichterstatter: Hier handelt es sich lediglich um redaktionelle Anpassungen der Artikel. Ich möchte noch einen zusätzlichen Hinweis für die Materialien machen: Diese Strafbestimmung richtet sich nur an Private, weil für die öffentlich-rechtliche Datenbearbeitung die Kontrolle gewährleistet ist beziehungsweise sein soll und bei disziplinarischen oder strafrechtlichen Verfehlungen von Beamten ohnehin die einschlägigen Bestimmungen zur Anwendung kämen.

Angenommen – Adopté

Art. 29

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile unbefugt bekanntgibt, von denen er bei der

Abs. 2

...., besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile unbefugt bekanntgibt, von denen er bei der

Abs. 3

...., besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile ist auch

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 2

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 3

.... et sensibles ou des profils de la personnalité demeure

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 2

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 3

.... et sensibles ou des profils de la personnalité demeure

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 2

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 3

.... et sensibles ou des profils de la personnalité demeure

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 2

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 3

.... et sensibles ou des profils de la personnalité demeure

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 2

.... et sensibles ou des profils de la personnalité, dont il a eu connaissance

Al. 3

.... et sensibles ou des profils de la personnalité demeure

Al. 3 – 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Danioth, Berichterstatter: Bei Artikel 29 geht es lediglich um redaktionelle Aenderungen. Bei Artikel 30 Absatz 2 desgleichen.

Bei Absatz 3 habe ich ebenfalls eine Erklärung zuhanden der Materialien abzugeben: Hier handelt es sich um die sogenannten «executive agreements». Diese Kompetenz hat der Bundesrat immer für sich beansprucht. Es ist übereinstimmend die Meinung von Bundesrat und Kommission, dass es sich hier einzig um «executive agreements» im Sinne der bisherigen Praxis handelt und nicht etwa um eine Beschneidung der Kompetenzen des Parlamentes.

Der Bundesrat ist auch im Bereich des Datenschutzes nicht frei, internationale Verträge abzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... schützenswerte Personendaten oder

Art. 31

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... des données personnelles sensibles

Angenommen – Adopté

Art. 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Aenderung von Bundesgesetzen

Ziff. 1 – Ch. 1

Art. 328b (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... erforderlich sind. Im übrigen gelten die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes vom)

Abs. 2, 3

Streichen

Antrag Weber

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Hunziker

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 328b (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1

.... l'exécution du contrat de travail. En outre, les dispositions de la loi fédérale du) sur la protection des données sont applicables.

Al. 2, 3

Biffer

Proposition Weber

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Hunziker

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident: Herr Hunziker hat seinen Antrag zurückgezogen.

Frau Weber: Nachdem Sie zweimal das Verbandsklagerecht abgelehnt haben, möchte ich hier mit gutem Recht die Rechte der Arbeitnehmer verstärken. Es scheint mir, dass der Artikel, so wie die Kommission ihn verabschiedet hat, geschwächt worden ist gegenüber dem Antrag des Bundesrates. Ich empfehle Ihnen also, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen. Der Datenschutz ist gerade in einem Arbeitsverhältnis sehr wichtig. Jeder Arbeitgeber kann sich verpflichtet fühlen, Daten zu sammeln, kommt vielleicht fast nicht darum herum. Das beginnt bei der Bewerbung, bei den graphologischen Gutachten, geht nachher weiter über Protokolle von Mitarbeitergesprächen usw. Es ist sehr wichtig, dass eine offene Handhabung dieser Daten für den Betroffenen gesichert ist. Der Kommissionsantrag betrifft nur die Grundnorm. Es scheint mir wichtig zu sein, dass auch die Auskunftfrage gegenüber Dritten und das Einsichtsrecht in die Daten, also die Absätze 2 und 3, wieder aufgenommen werden. Ich bitte Sie, dieser offenen Handhabung und damit einer Stärkung der Arbeitnehmer, so wie der Bundesrat den Artikel aufgesetzt hat, zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Die bundesrätliche Fassung sieht in der Quintessenz gegenüber dem bisherigen Dienstvertragsrecht lediglich vor, dass sensitive Daten betreffend das Arbeitsverhältnis ohne Zustimmung des Arbeitnehmers nicht weitergegeben werden dürfen. Ausserdem ist nicht bloss ein Auskunftsrecht, sondern, gemäss Absatz 3 zusätzlich ein Einsichtsrecht in die Unterlagen und damit auch in die Akten vorgesehen.

Die Kommission ist indessen in ihrer grossen Mehrheit der Auffassung, dass die allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes ausreichen sollten. Ich verweise Sie vor allem auf Artikel 9 und 10, die Interessenabwägung muss auch hier vorgenommen werden, der Arbeitgeber darf nicht alles machen. Er hat aber auch eine gewisse Pflicht, wahrheitsgetreue Meldungen zu erstatten.

Aus diesem Grund entschloss sich die Kommission, Ihnen Absatz 2 und Absatz 3 zur Streichung zu beantragen.

Onken: Ich möchte Sie bitten, den Antrag von Frau Weber zu unterstützen. Eigentlich wäre es mir lieber gewesen, sie hätte ihren Antrag zurückgezogen und Herr Hunziker hätte den seinen aufrechterhalten. Aus psychologischen und politischen Gründen, denn es hat mich angenehm überrascht und gefreut, dass Herr Hunziker diesen Antrag gestellt hat. Schade, dass er ihn nun nicht begründen kann.

Ich bitte Sie jedoch, das, was mit dem Antrag Hunziker offenbar wird, nämlich dass man auch von der Seite, die Herr Hunziker vertritt, dem Anliegen Verständnis entgegenbringt, durch die Annahme des Antrages Weber zu bekräftigen. Die Rechte, die hier im Gesetz festgeschrieben werden, sind ja teilweise heute schon gesamtarbeitsvertraglich geregelt. Die Gesamtarbeitsverträge gehen bereits so weit, wie nun das Gesetz auch gehen will. Im Grunde genommen vollziehen wir gesetzlich nach, was sich bereits – jedenfalls in einzelnen Branchen – zwischen den Sozialpartnern bewährt hat. Das ist auch insofern eine saubere Lösung, als der Ratsuchende die gesamte Auskunft, die für ihn wichtig ist, in einem einzelnen Artikel des Obligationenrechts erhält.

Bei der Fassung der Kommissionsmehrheit wird der Arbeitnehmer auf die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes verwiesen, ein Querverweis, der es ihm nicht erleichtert, Recht zu suchen und Recht zu bekommen oder überhaupt eine Aufklärung darüber zu erhalten, inwieweit seine Persönlichkeitsrechte geschützt sind.

Ich halte deshalb dafür, dass wir bei der bundesrätlichen Fassung bleiben – es ist ein sehr sensibler Bereich, der hier berührt wird – und dem Antrag von Frau Weber zustimmen.

Schönenberger: Es kann doch einfach nicht in Frage kommen, dass ein Arbeitgeber über seinen Arbeitnehmer, der sich andernorts um eine Stelle bewirbt, keine Auskunft geben darf. Stellen Sie sich das doch vor! Sie dürfen dies nicht nur vom Ar-

beitnehmer aus betrachten, Sie müssen es auch vom neuen Arbeitgeber aus sehen. Der hat ein Interesse daran zu wissen, wie es um den Mann steht, der sich bei ihm bewirbt.

Auf Zeugnisse kann man ja bekanntlich nicht abstellen, das weiss jeder, der sich mit Personalfragen zu befassen hat. In jedem Zeugnis ist zu lesen, es sei alles bestens, und je lieber man einen Mann los hat, desto besser fällt das Zeugnis aus.

Die Vorlage, die Ihnen die Kommission präsentiert, genügt vollauf und wird beiden Parteien gerecht. Sie berücksichtigt die Interessen des Arbeitgebers wie des Arbeitnehmers. Das Datenschutzgesetz als solches wird nicht ausser Kraft gesetzt. Es hat absolute Gültigkeit auch für diesen Fall. Ich sehe nicht ein, weshalb hier noch eine Spezialbestimmung eingefügt werden sollte.

Ich bitte Sie daher, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Jagmetti: Ich habe nur eine kleine Frage an Herrn Bundesrat Koller zur Auslegung dieser Bestimmung. Ist die Meinung die, dass diese Verpflichtung, insbesondere Absatz 2, nur während der Dauer des Arbeitsverhältnisses gelten soll, oder wirkt sie über die Dauer des Arbeitsverhältnisses hinaus?

Ich glaube, das sei gerade für die Frage, die Herr Schönenberger aufgeworfen hat, von einer gewissen Bedeutung.

Bundespräsident Koller: Der Antrag von Frau Ständerätin Weber würde folgendes bedeuten: Auskünfte des Arbeitgebers über Arbeitnehmer an Dritte wären nur zulässig, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist oder der Arbeitnehmer zugestimmt hat. Der Arbeitnehmer hätte zudem – wie Ihr Herr Präsident ausgeführt hat – nicht nur ein Recht auf Auskunft über seine Daten, sondern das Recht auf Einsicht in sein Personaldossier.

Im Vergleich zur Regelung, die im Privatbereich gilt, ist Artikel 328b Absatz 2 OR nach der Fassung des Bundesrates, die Frau Ständerätin Weber aufnehmen möchte, eindeutig strenger. Im Privatbereich gilt nämlich lediglich der Grundsatz, dass Daten nicht gegen den ausdrücklichen Willen des Betroffenen weitergegeben werden dürfen.

Der Bundesrat war bewusst strenger, weil er der Meinung ist, dass im Arbeitsrecht, oft gestützt auf ein besonderes Vertrauensverhältnis, sehr heikle Personendaten anfallen und dass es daher zumutbar ist, die Einwilligung der betroffenen Arbeitnehmer einzuholen, was übrigens – ich glaube, Herr Onken hat das zu Recht ausgeführt – schon heute in weiten Bereichen auch bereits Praxis ist: Man fragt den Arbeitnehmer, ob man Referenzen bei anderen Arbeitgebern einholen könne.

Dass es gerade bei heiklen Datenbearbeitungen zudem oft praktischer und benützerfreundlicher ist, Einsicht zu gewähren als Auskunft zu geben, haben auch die jüngsten Erfahrungen im Bereiche der Bundesanwaltschaft gezeigt. Ich glaube auch, dass sich der Antrag des Bundesrates und der Antrag von Frau Weber weitgehend aus dem Prinzip der Zweckbindung (Artikel 4) ableiten lassen.

All dies bewegt den Bundesrat, Ihnen zu empfehlen, seine ursprüngliche Fassung zu beschliessen, d. h. dem Antrag von Frau Weber zuzustimmen.

Diese Ordnung müsste – das in Beantwortung der Frage von Herrn Jagmetti – natürlich auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses gelten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Weber	11 Stimmen

Art. 362

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 – Ch. 2**Art. 130 Abs. 3 (neu), 139 Abs. 3 (neu)***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 130 al. 3 (nouveau), 139 al. 3 (nouveau)*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Ziff. 3 – Ch. 3****Art. 179novies (neu)***Antrag der Kommission*

Wer unbefugt besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile, die

Art. 179novies (nouveau)*Proposition de la commission*

.... des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité qui ne sont

Danioth, Berichterstatter: Hier sind nur redaktionelle Änderungen vorgenommen worden.*Angenommen – Adopté***Art. 321bis (neu)***Abs. 1**Antrag der Kommission**Mehrheit*

...., wenn die Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung (Kommission) dies bewilligt

*Minderheit**(Onken)*

...., wenn die Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung (Kommission) dies bewilligt und der Berechtigte nach Aufklärung über seine Rechte es nicht ausdrücklich untersagt hat.

*Abs. 2**Antrag der Kommission*

Wer ein Berufsgeheimnis offenbart, das er durch seine Tätigkeit für die Forschung im Bereich der Medizin oder des Gesundheitswesens erfahren hat, wird nach Artikel 321 bestraft.

*Abs. 3 – 6**Antrag der Kommission*

Streichen

Art. 321bis (nouveau)*Al. 1**Proposition de la commission**Majorité*

.... si la Commission du secret professionnel en matière de recherche médicale (la Commission) en donne l'autorisation

*Minorité**(Onken)*

.... et si l'intéressé, après avoir été informé de ses droits, n'a pas expressément

*Al. 2**Proposition de la commission*

Celui qui aura révélé un secret professionnel dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité pour la recherche dans les domaines de la médecine ou de la santé publique sera puni en vertu de l'article 321.

*Al. 3 – 6**Proposition de la commission*

Biffer

Danioth, Berichterstatter: Wir haben uns eingehend mit dieser Materie auseinandergesetzt und auch verschiedene Modelle geprüft und von der Verwaltung erarbeiten lassen. Diese ist uns übrigens während der ganzen Dauer der Beratungen sehr dienstfertig und kompetent mit den entsprechenden Unterla-

gen zur Seite gestanden. Wir sind dann zurückgekommen zur Fassung des Bundesrats, haben sie aber anders gegliedert. Absatz 1 enthält lediglich redaktionelle Anpassungen. Neu gegliedert haben wir die Absätze 2 – 6.

Die Kommission nimmt den bisherigen Absatz 6 neu als Absatz 2, um damit den Grundsatz «Strafbarkeit» an die Spitze zu stellen. Demgegenüber werden die bisherigen Absätze 3, 4 und 5 in einen neuen Artikel 321ter zusammengefasst, der die Bewilligung für die Bearbeitung von Personendaten in der medizinischen Forschung regelt. Wir haben hier eine ähnliche Zweiteilung wie bei der Strafbarkeit und bei der Bewilligung des Schwangerschaftsabbruchs.

Absatz 2 Buchstabe a und b sind neu. Artikel 321ter Absatz 1 Buchstabe c bisher mit neu Buchstabe b. In Buchstabe a neu wird die Voraussetzung «unmöglich oder unverhältnismässig schwierig» in etwas gelockter Weise als «unzumutbar» formuliert. Bei Buchstabe b ist lediglich eine redaktionelle Anpassung vorgesehen.

Artikel 321bis Absatz 3 wird neu 321ter Absatz 3, wobei der zweite Satz gestrichen wird, und zwar in bemerkenswerter Weise: Die Publikation dieser generellen Bewilligungen soll aus Datenschutzgründen unterbleiben.

Artikel 321bis Absatz 4 wird neu Artikel 321ter Absatz 4. Der letzte Satz wird gestrichen, da er in Absatz 5 bereits enthalten ist.

Artikel 21bis Absatz 5 wird neu Artikel 321ter Absatz 5. Als materiell neue Bestimmung wird Artikel 321ter Absatz 2 aufgenommen. Diese Bestimmung ist das Korrelat zum Minderheitsantrag Onken zu Absatz 1 von Artikel 23bis.

Die Kommission hat nach eingehender Beratung die Patientenrechte zwar verstärkt, indem sie der Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung zur Pflicht machen will, darauf zu achten, dass der Berechtigte regelmässig über seine Rechte aufgeklärt wird; allerdings nur soweit möglich, soweit für den Patienten das Forschungsvorhaben überhaupt einsehbar ist. Eine generelle Aufklärung des Patienten über seine Rechte gemäss Minderheitsantrag wäre ein übertriebenes, in der Praxis kaum sinnvoll zu handhabendes Erfordernis.

Schliesslich noch eine Erklärung zuhanden der Materialien: Nachdem die Materie des Berufsgeheimnisses in der medizinischen Forschung im Strafgesetzbuch und nicht in einem separaten Erlass geregelt wird, ist damit auch ausgeschlossen, dass die Kantone zusätzlich noch eine eigene kantonale Aufsichtsbehörde einsetzen können, welche vom Berufsgeheimnis entbindet. Hier greift also materiell und formell das Bundesrecht.

Onken, Sprecher der Minderheit: Unter welchen Voraussetzungen soll das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung offenbart werden können? Die Kommissionsmehrheit sagt in Absatz 1, wenn eine Sachverständigenkommission es bewilligt und, also kumulativ, der Berechtigte es nicht ausdrücklich untersagt hat. Und da mache ich eine Klammer auf und erinnere an den gestrigen Antrag von Frau Weber zu Artikel 10. Sie hatte dort beantragt, dass der Verletzte ausdrücklich seine Einwilligung hätte geben sollen. Das wurde abgelehnt, vielleicht aus guten Gründen. Hier jedoch sieht man vor, dass der Patient es ausdrücklich untersagen muss, wenn er sein Veto einlegen will. Klammer geschlossen.

Gut, früher konnte man diese Bestimmung noch im Zusammenhang mit Absatz 2 Litera d sehen, denn dort heisst es, dass die Kommission die Bewilligung erteilt, wenn es «unmöglich oder unverhältnismässig schwierig wäre, die Einwilligung des Berechtigten einzuholen». Das heisst also, dass man im allgemeinen hätte versuchen müssen, die ausdrückliche Einwilligung des Patienten einzuholen. Nur wenn das nicht möglich gewesen wäre, hätte man es gestattet, es sei denn, der Patient habe es ausdrücklich verboten.

Aber selbst diese Bestimmung finden Sie jetzt im Gesetz nicht mehr. In Absatz 1 von Artikel 321ter finden Sie nur noch die Buchstaben a und b, aber diese Litera b, die hier vorgesehen war, ist dort gestrichen worden. Mit anderen Worten: Man geht jetzt wohl im Regelfall davon aus, dass immer dort, wo der Betroffene es nicht ausdrücklich untersagt hat, eine solche Bewil-

ligung erteilt werden kann. Und wer macht das schon? Wie viele Patienten sagen schon beim Eintritt in ein Spital – problembewusst und orientiert über ihre Rechte –: «Ich möchte das nicht, ich untersage das ausdrücklich.» Es sind wahrscheinlich ganz, ganz wenige. Es ist eine verschwindende Minderheit.

Damit wird das Forschungsinteresse, das berechtigt ist und das ich durchaus anerkennen will, gegenüber dem Patientenrecht eindeutig privilegiert. Ich denke, dass hier der Persönlichkeitsschutz des Patienten verbessert werden muss, und ich schlage im Grunde genommen eine ganz einfache Lösung vor, indem ich in Absatz 1 verankern möchte, dass der Patient über seine Rechte aufgeklärt wird. Wenn er es dann nicht untersagt, wohlan, dann soll man davon ausgehen, dass er damit einverstanden ist. Aber er muss orientiert werden über das, was er darf oder nicht darf. Er muss wissen, dass er seine Einwilligung auch verweigern kann. Das muss man ihm im Spital ausdrücklich sagen, vielleicht wenn ein Forschungsvorhaben ansteht, vielleicht sogar generell beim Eintritt in das Spital. Das wäre eine Regelung, die den Patienten im vollen Umfang über seine Möglichkeiten und Rechte orientiert, die ihm erlauben würde, diese auch tatsächlich wahrzunehmen.

Der Kommissionspräsident hat auf den neuen Absatz 2 des folgenden Artikels verwiesen, wo es heisst: «Die Kommission», die die Sonderbewilligungen erteilt, «achtet bei der Interessenabwägung darauf, dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird.» Was heisst «soweit möglich»?

Ich möchte die Diskussion hier nicht verlängern, aber warum diese Einschränkung? Ueber die Rechte kann man nur ganz aufgeklärt werden oder gar nicht, nicht «soweit möglich». Man muss darüber aufgeklärt werden. Doch diese Kommission ist überdies die völlig falsche Instanz. Das ist eine Fachkommission, eine Expertenkommission, die drei, vier Mal in Bern tagt, dort den Entscheid über spezifische Forschungsvorhaben trifft, über die Bewilligung zur Offenbarung des Berufsgeheimnisses entscheidet, eine Kommission also, die unmöglich sicherstellen kann, dass im Spital Frauenfeld oder im Kantonsspital Liestal die Patientenrechte wirklich korrekt gehandhabt und die Patienten über ihre Rechte aufgeklärt werden. Wie soll sie das machen? Was hier vorgeschlagen wird, ist eine völlig unpraktikable Lösung. Da bürdet man dieser Kommission etwas auf, was sie nicht einlösen kann.

Der Kommissionspräsident hat auch gesagt, das sei quasi ein Entgegenkommen an die Pro Mente Sana. Die Pro Mente Sana schreibt aber: «Im Gesetz ist daher eine Pflicht zu umfassender Information des Patienten über seine Rechtsstellung zu verankern, die sowohl für Spitäler als auch für die private Arztpraxis vorzusehen wäre.» Die Pro Mente Sana als grosse Patientenrechtsorganisation verlangt also genau das, was ich hier vorschlage, und nicht dieses kleine Entgegenkommen, das unsere Kommission in den Artikel 321ter aufgenommen hat.

Ich schlage Ihnen deshalb vor, meinen Antrag gutzuheissen, die Rechtsstellung des Patienten zu verbessern und ihn über diese verbindliche Bestimmung, über die Rechte, die er hat, ausdrücklich aufklären zu lassen.

Schönenberger: Gestatten Sie mir vielleicht vorerst eine ganz generelle Bemerkung. Ich bedaure es nämlich, dass es im Ständerat je länger, je mehr zur Uebung wird, die Kommissionsberatungen im Plenum zu wiederholen. Ich begreife offenstanden nicht, Herr Onken, dass Sie jetzt mit einem Minderheitsantrag kommen, der in der Kommission nicht die geringste Chance auf Gutheissung gehabt hatte. Früher war es üblich, dass man unter solchen Voraussetzungen auf erneute Anträge im Plenum verzichtete und sie nicht noch einmal zur Diskussion stellte.

Nun geht es bei Ihrem Antrag um eine absolute Selbstverständlichkeit. Ueberprüfen Sie bitte die Fassung der Mehrheit. Sie verlangen lediglich, dass der Patient noch ausdrücklich auf seine Rechte aufmerksam gemacht werde. Nun muss ich Sie aber darauf hinweisen – der Kommissionspräsident hat es bereits getan –, dass Artikel 321ter grundsätzlich die Voraussetzungen regelt, an welche die Kommission bei der Erteilung der Bewilligung gebunden ist.

In Absatz 2 wird weiter ausgeführt, die Kommission achte bei der Interessenabwägung darauf, dass der Berechtigte «soweit möglich» über seine Rechte aufgeklärt werde. Dies ist das Korrelat zu Ihrem Antrag, das die Kommission in Artikel 321ter Absatz 2 aufgenommen hat.

Sie fragen, warum der Zusatz «soweit möglich» ins Gesetz aufgenommen worden sei. Ich muss auf den Fall hinweisen – wir haben das in der Kommission zur Genüge abgehandelt und diskutiert –, dass ein Patient beispielsweise bewusstlos ist und deshalb seine Zustimmung nicht geben kann. Dann trifft die ganze Verantwortung diese Kommission; dann hat sie sich nach dieser Verantwortung zu richten.

Im übrigen ergibt sich bereits aus Absatz 1 von Artikel 321bis, dass derjenige, der über seine Rechte nicht orientiert ist, auch nicht ausdrücklich ein Verbot oder eine Zustimmung aussprechen kann. Es ist ganz klar und liegt in der Sache als solcher, dass der Betreffende gefragt werden muss, wenn dies möglich ist. All diesen Eventualitäten hat die Kommission Rechnung getragen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es geht um die Frage der Offenbarung des Berufsgeheimnisses, des Arztgeheimnisses im Interesse der wissenschaftlichen Forschung. Es werden im einzelnen die Voraussetzungen umschrieben, unter denen eine solche Offenbarung erfolgen kann, ohne dass der betroffene Patient selber zugestimmt hat, was natürlich nach wie vor die Grundregel bleiben soll.

In diesem Zusammenhang möchte Herr Ständerat Onken mit seinem Antrag das Recht auf Aufklärung des Patienten ausdrücklich gesetzlich verankern, wenn ich ihn richtig verstehe. Ich glaube aber, dass hier nicht der richtige Platz dafür ist. Die Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung soll die Offenbarung eines Arztgeheimnisses ja nur bewilligen können – das ist eine der drei Voraussetzungen –, wenn es unmöglich oder unverhältnismässig oder, wie Ihre Kommission jetzt formuliert, wenn es «unzumutbar» wäre, die Einwilligung des Berechtigten einzuholen. Hier stehen Fälle im Vordergrund, Herr Onken, wo Patienten gar nicht mehr leben oder bewusstlos sind, wie ein Anwendungsfall namhaft gemacht worden ist, oder Forschungsvorhaben, die eine sehr grosse Zahl von Patienten betreffen.

Diese Unzumutbarkeit ist aber nur eine der drei Voraussetzungen dafür, dass beim konkreten Forschungsprojekt die Einwilligung des Patienten für die Offenbarung des Arztgeheimnisses durch eine Bewilligung dieser Kommission ersetzt werden kann. Wenn es aber unzumutbar ist, die Berechtigten für die Einholung der Einwilligung zu kontaktieren, kann eigentlich auch nicht verlangt werden, dass diese über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Wenn man Ihren Gedanken zu Ende denkt, könnte man in solchen Fällen geradesogut als generelle Regel die Einwilligung in die Offenbarung zur Voraussetzung machen. Weil aber gewisse betroffene Patienten unter zumutbarem Aufwand gar nicht erreicht werden können, hat man diese Ersatzlösung der Bewilligung durch die Kommission vorgesehen. Ein Recht auf Aufklärung im Sinne des Antrages von Herrn Ständerat Onken scheint mir deshalb schon gar nicht praktikabel zu sein. Die Wahrung der Rechte der Patienten durch die Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung muss auf andere Weise sichergestellt werden, da bin ich mit Ihnen einverstanden. Einerseits hat ja der Datenschutzbeauftragte auch im Bereich der medizinischen Forschung gewisse Kompetenzen, damit er die Interessen der Patienten wahrnehmen kann. Zudem wird der Bundesrat bei der Einsetzung dieser Kommission zweifellos darauf achten müssen, dass die Interessen der Forschung, der Aerzte und der Patienten in gleicher Weise vertreten sind.

Zur weiteren Absicherung der Rechte der Patienten habe ich Ihnen, Herr Onken, in Aussicht gestellt, dass ich mich im Nationalrat dafür einsetzen werde, das Gleichgewicht zwischen den Forschern und den Patienten wiederherzustellen, indem entweder der letzte Satz von Artikel 26 Absatz 3 wieder aufgenommen wird, wonach der Datenschutzbeauftragte gegen Bewilli-

gungen der Kommission im Interesse der Patienten allenfalls an die Datenschutzkommission gelangen kann, oder aber indem wir für diesen Bereich auch ein Verbandsklagerecht vorsehen.

Dann sind aber wirklich im Bereich des Möglichen alle Vorkehrungen zugunsten der Patienten getroffen, und die Interessen der Forschung und der Patienten sind in gerechter Weise gegeneinander abgewogen.

Frau **Meier Josi**: Die Diskussion um Artikel 321bis und der Blick auf Artikel 29 haben mir noch ein weiteres Problem in Erinnerung gerufen: Wie verhält sich die Berufsschweigepflicht zu den Bedürfnissen der Sozialversicherungen auf Bekanntgabe von Daten? Ich möchte dieses Problem nicht ausbreiten, aber ich bitte darum, es im Verlaufe der Kommissionsberatungen des Nationalrates noch einmal genau anzuschauen. Es stellt sich die Frage, ob sich nicht noch eine Spezialbestimmung aufdrängt.

Auch die Sozialversicherungen brauchen zur Ueberprüfung der Leistungspflicht Informationen der Aerzte. Ich denke insbesondere an die Krankenkassen. Auch im ärztlichen Ehrenrecht sind Datenweitergaben von Vertrauensärzten an Versicherungen umstritten.

Es würde sich ferner lohnen, genauer zu klären, welche Gesetze hier *leges speciales* gegenüber welchen generellen Gesetzen sind.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Abs. 2 – 6 – Al. 2 – 6
Angenommen – Adopté

Art. 321ter (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kommission erteilt die Bewilligung wenn:

- die Forschung nicht mit anonymisierten Daten durchgeführt werden kann oder es unzumutbar wäre, die Einwilligung des Berechtigten einzuholen; und
- die Forschungsinteressen gegenüber Geheimhaltungsinteressen der Berechtigten überwiegen.

Abs. 2

Die Kommission achtet bei der Interessenabwägung darauf, dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird.

Abs. 3

Die Kommission verbindet die Bewilligung mit Auflagen zur Sicherung des Datenschutzes.

Abs. 4

Sind die schutzwürdigen Interessen der Berechtigten nicht gefährdet und werden die Personendaten zu Beginn der Forschung anonymisiert, so kann die Kommission generelle Bewilligungen erteilen oder andere Vereinfachungen vorsehen.

Abs. 5

Der Bundesrat setzt die Kommission ein. Er ordnet ihre Organisation und das Verfahren. Die Kommission ist an keine Weisung gebunden.

Art. 321ter (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1

La commission octroie l'autorisation si:

- la recherche ne peut être effectuée avec des données anonymes ou s'il n'est pas exigible d'obtenir le consentement de l'intéressé; et si
- les intérêts de la recherche priment les intérêts de l'intéressé au maintien du secret.

Al. 2

Pour la pondération des intérêts, la commission veille à ce que l'intéressé soit autant que possible informé de ses droits.

Al. 3

La commission grève l'autorisation de charges afin de garantir la protection des données.

Al. 4

La commission peut octroyer des autorisations générales ou prévoir d'autres simplifications si aucun intérêt légitime des intéressés n'est compromis et si les données personnelles sont rendues anonymes dès le début de la recherche.

Al. 5

Le Conseil fédéral nomme la commission. Il en règle l'organisation et la procédure. La commission agit sans instructions.

Angenommen – Adopté

Ziff. 4, 5

Antrag der Kommission

Zurückgestellt, werden später behandelt

Ch. 4, 5

Proposition de la commission

L'examen de ces chapitres est différé

Jagmetti: Wir sind daran, Rechtsetzung in Etappen zu betreiben, verständlicherweise. Zum Staatsschutz haben wir heute eine Bestimmung beschlossen, die erklärermassen ein Provisorium ist, der dann in einem Staatsschutzgesetz die definitive Ordnung folgen soll. Aber auch dieses Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege wird in diesem Zusammenhang von grosser Bedeutung sein.

Als Nichtkommissionsmitglied erlaube ich mir, an die Adresse der Kommission ein Anliegen zu formulieren, und zwar das Anliegen der unbedingten Gewährleistung der politischen Rechte. Das Problem hat sich in den letzten Wochen sehr deutlich gezeigt. Wir haben in Artikel 21 Absatz 2 darauf Bezug genommen mit der Bestimmung, dass das Stimmgeheimnis zu wahren sei. Ich würde aber weitergehen und sagen, dass die unbeschränkte Ausübung der politischen Rechte für den Bürger gewährleistet bleiben muss. Dasselbe müsste für die vom Bürger gewählten Vertreter gelten, insbesondere für die Parlamentarier.

Wir beanspruchen damit für uns keine Privilegien, selbstverständlich nicht, sondern es geht nur darum, dass die politische Meinungsbildung ungehindert stattfinden kann; denn wenn wir beginnen, die politische Meinungsbildung an Staatsschutzregeln und andere Bestimmungen zu binden, dann greifen wir etwas an, was für das Staatsverständnis zentral ist.

Ich wäre dankbar, wenn das in die Kommissionsberatungen einfliessen würde. Die ungehinderte Ausübung der demokratischen Rechte muss unbedingt gewährleistet sein. Es ist nicht Aufgabe der Verwaltung, den Staat gegen die Demokratie zu schützen.

Bundespräsident **Koller**: Ich gehe mit dem Anliegen von Herrn Ständerat Jagmetti durchaus einig. Ich darf auch darauf hinweisen, was heute morgen Herr Ständerat Rüesch ausgeführt hat: Sein Anliegen ist im Rahmen dieser Sofortmassnahme der Negativliste bereits realisiert. Selbstverständlich werden wir diese Negativliste in ihrem Sinn und Gehalt auch ins bleibende Recht überführen.

Immerhin, auch hier möchte ich möglichst offen sein: Die Demonstration in Bern hat natürlich auch gezeigt, wie schwierig es sein kann, dieses klare Prinzip durchzuhalten. Wer politische Rechte ausübt, wird nicht beobachtet, wird nicht registriert. Aber wenn sich im Rahmen einer solchen Ausübung politischer Rechte Gewalttäter mit einer grossen Menge verbinden, dann wird der Staatsschutz eben zu dem, was er in einer Demokratie ist: zu einer eigentlichen Gratwanderung.

Danioth, Berichterstatter: Ich kann nur wiederholen, was ich im Eintretensreferat gesagt habe: Wir haben hier keine Divergenz mit dem Bundesrat. Das Problem der Kommission war ein praktisches: Wir haben viele ungelöste Fragen gesehen; auch die Rechtswissenschaftler sind sich nicht durchweg einig. Die heikle Frage ist, wieweit die Ausübung der politischen

Rechte zu schützen ist und wann eine Vorbereitung eines Vergehens, eines Verbrechens zu erwarten ist.

Gibt es also bereits erste Handlungen, welche der Bundesstrafrechtspflege unterstehen? Hier müssen klare Kriterien festgehalten werden: Wann dürfen beispielsweise photographische Aufnahmen von Demonstrationsteilnehmern gemacht werden? Eine Scheibe einschlagen ist eine Sachbeschädigung, also eine Uebertretung. Aber es kann natürlich dann schnell weiter gehen. Diese Leute denken ja nicht in juristischen Kategorien, sondern hier gilt die Gewalt.

Ich bin sehr froh, wenn der Bundesrat diese Fragen eingehend prüft und der Kommission eine Zusatzbotschaft unterbreitet. Aus diesem Grund beantragt Ihnen die Kommission, die Ziffern 4 und 5, im Sinne wie es auf der Fahne steht, zurückzustellen.

Jagmetti: Ich danke bestens für die Aeusserungen des Bundesrates und des Kommissionspräsidenten. Wenn ich für die freie Ausübung der politischen Rechte eintrete, trete ich selbstverständlich nicht für die freie Ausübung von Straftaten ein. Da sind wir uns – glaube ich – völlig einig. Es geht um die ungehinderte Möglichkeit, den politischen Willen zu äussern.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzesentwurfes 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 5. Juni 1991, Nachmittag
Mercredi 5 juin 1991, après-midi

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

88.032

Datenschutzgesetz**Protection des données. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 23. März 1988 (BBI II 413)

Message et projet de loi du 23 mars 1988 (FF II 421)

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1990

Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1990

Kategorie III/I, Art. 68 GRN – Catégorie III/I, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Cotti, rapporteur: Le risque d'atteinte à la personnalité a considérablement augmenté ces dernières années, suite à l'avènement de l'informatique et des technologies de télécommunications, ainsi qu'à la multiplication des systèmes de traitement des données et à la diffusion d'informations personnelles de l'économie et de l'Etat.

Le droit actuel privé et administratif n'offrant plus une protection adéquate, il est nécessaire de légiférer. Il en va de l'une des positions clefs de notre système juridique: la protection de la personnalité. Nous avons adopté en 1985 de nouveaux articles à ce sujet, les articles 28 et suivants du Code civil. Nous avons fixé le principe selon lequel celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité peut agir en justice. La notion de personnalité couvre l'ensemble des valeurs physiques, psychiques, morales et sociales liées à l'existence d'un individu. Cependant, cette définition laisse en suspens une question fondamentale: dans quel cas y a-t-il effectivement atteinte illicite? Si, dans les lois actuellement en vigueur, on ne parle pas du traitement des données, il est vrai que la jurisprudence a développé des critères qui peuvent être résumés en deux mots: il y a atteinte à la personnalité si le traitement d'informations vient à menacer la sphère privée ou intime d'une personne. Dans notre société, le danger potentiel de menace de la sphère privée ou intime est énorme. Il y a par exemple des cas simples, comme les PTT qui possèdent des données sur tous les habitants de la Suisse. Dûment traités, ces éléments peuvent présenter des profils de la personnalité très significatifs – changement d'adresse, adresse de vacances, adresse de résidence secondaire, paiement des chèques, communications téléphoniques. On peut citer aussi les cartes de crédit. Utilisées dans un but différent, les données qui figurent au fichier peuvent conduire à des situations indésirées. On est en effet à même, grâce à ces fichiers, d'établir un tableau des habitudes d'une personne, et ainsi de lui soumettre des offres ou des requêtes souvent indésirées ou nuisibles. Il nous faut donc: a. des définitions précises et spécifiques dans ce domaine; b. de nouveaux instruments de loi – je pense à l'institution clef de la réforme, le droit d'accès, le droit d'une personne de visualiser un fichier qui contient des informations sur sa personnalité, sans lequel la personne concernée ne serait pas en mesure de faire valoir ses prétentions (ce droit d'accès doit être défini et

étendu, mais il doit aussi être conçu avec des limitations, notamment lorsque la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat l'exige); c. une claire énumération des normes à respecter lorsqu'un privé traite des données personnelles; d. l'indication des motifs justificatifs qui est l'exception au principe que je viens de citer – je pense au consentement de la victime à un intérêt prépondérant privé ou public ainsi qu'à d'autres cas que nous retrouverons dans l'examen de détail; e. des normes relatives au traitement des données par des organes fédéraux; f. l'institution d'un préposé à la protection des données qui surveille l'application de la loi ainsi que l'institution d'une commission fédérale, organes qui sont appelés à jouer un rôle déterminant dans l'application de la loi.

Nous avons proposé un projet qui présente une législation unique, commune au secteur public et au secteur privé. Le but du législateur, à savoir la protection de la personnalité contre les atteintes imputables au traitement des données personnelles, est en effet identique dans le secteur de l'administration fédérale et dans le secteur privé. Il est aussi souhaitable que les mêmes autorités préposées se prononcent sur des questions relevant des deux secteurs. Ce n'est d'ailleurs qu'en réglant dans la même loi les problèmes inhérents à ces deux secteurs que l'on pourra garantir au mieux le développement harmonieux et coordonné de la protection des données en droit public et en droit privé – et ce d'autant plus si l'on considère qu'un tiers des normes sont applicables aux deux domaines. Le principe de l'exactitude, de la licéité de la proportionnalité, concerne les deux parties de la loi.

En ce qui concerne les principes généraux à la base de cette loi, les données ne peuvent être collectées que par des moyens licites et conformes à la bonne foi. Elles doivent être exactes, et le traitement doit respecter le principe de la proportionnalité. En outre, il est interdit, sauf disposition légale contraire, de traiter les données dans un autre but que celui qui a été indiqué lors de la collecte. Enfin, toute personne qui traite des données a l'obligation d'empêcher la mainmise de tiers sur ces données.

Ces principes forment le noyau dur de la protection des données. Pour qu'ils trouvent leur concrétisation dans la réalité, il est important que les maîtres du fichier renseignent toute personne qui en ferait la demande sur les données contenues dans le fichier qui la concerne – le droit d'accès. Pour que ce droit soit concret et praticable, il est nécessaire de faire enregistrer les fichiers auprès du préposé fédéral. La connaissance de l'existence du dossier est effectivement la prémisse de l'exercice du droit d'accès. Cette norme vaut sans exception pour les fichiers d'organes fédéraux, alors que pour les fichiers privés l'enregistrement n'est obligatoire que dans les cas très spécifiques et s'il y a un sérieux risque d'atteinte à la personnalité.

Pour ce qui est du champ d'application, les obligations imposées par la loi concernent les personnes privées et les organes fédéraux; toutefois, une série d'exceptions est énumérée et cette loi ne s'applique pas aux données traitées par une personne physique pour un usage exclusivement personnel aux données concernant la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales; aux affaires du ressort du Conseil national, du Conseil des Etats et des commissions parlementaires; aux procédures pendantes, civiles, pénales, d'entraide judiciaire internationale ainsi que de droit public et de droit administratif, à l'exception des procédures administratives des premières instances; aux registres publics et relatifs aux rapports juridiques de droit privé; enfin aux données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge.

En ce qui concerne la question des médias à caractère périodique, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont exclu du champ d'application les médias à caractère périodique. Notre commission a décidé de soumettre les médias à la loi, mais de leur réserver des conditions particulières dans le cadre des motifs justificatifs et en ce qui concerne le droit d'accès. Je reviendrai sur ce point.

En outre, n'entre pas dans le champ d'application de la loi – et il manquerait à cet égard une base constitutionnelle – le droit public cantonal. M. Gerwig avait proposé une modification de

la constitution, mais le Conseil fédéral et la commission des experts ont décidé de procéder par la voie législative, ce qui implique de laisser aux cantons la souveraineté en la matière. Entre-temps, plusieurs cantons ont déjà légiféré à ce sujet.

Le traitement, on l'a vu, ne doit pas porter atteinte illicite à la personnalité. Par là, on complète et concrétise une disposition du droit civil sur la protection de la personnalité. On spécifie certains cas d'espèce qui sont censés violer illicitement la personnalité si le maître du fichier n'est pas en mesure de faire valoir des motifs justificatifs. C'est le cas, en particulier, s'il viole les principes définis par l'article 4: licéité des procédés, exactitude des données, etc.

En outre, le maître du fichier qui agit au mépris de la volonté de la personne intéressée viole le droit d'autodétermination de celle-ci en matière d'information et agit ainsi illicitement. C'est une nouveauté en droit privé. Un cas d'atteinte est aussi la communication intégrale des données sensibles d'un profil de la personnalité.

Certaines données sont particulièrement protégées et sont considérées comme sujettes à protection. Ce sont les données sensibles et les profils de la personnalité. Les menaces qu'un traitement de données fait courir à une personnalité ou au droit fondamental d'une personne ne dépendent pas seulement du but et de l'ampleur du traitement, mais également du genre des données traitées. Certaines données ont une importante répercussion sur la personnalité concernée, notamment celles qui relèvent du domaine personnel secret ou de la vie privée, ou encore celles qui affectent la réputation ou le crédit d'une personne. Ces données seront soumises à un régime spécial. Il en est de même du profil de la personnalité, de l'assemblage des données relatives aux traits de la personnalité, aux compétences professionnelles, aux activités extraprofessionnelles, qui donnent une image complète d'une personne ou de ses caractéristiques essentielles. C'est un «identikit» – portrait-robot – sur les habitudes d'achats, les qualifications scolaires, professionnelles et autres.

La collecte des données non sensibles peut dévoiler des aspects secrets d'une personne. Ces profils, souvent, privent la personne de la liberté de donner d'elle-même l'image qu'elle souhaite. C'est en effet une atteinte à l'épanouissement de la personnalité. L'informatique offre à cet égard d'innombrables possibilités d'analyse et d'interconnexion de fichiers automatisés. Dorénavant, on ne pourra traiter ces profils qu'à certaines conditions.

J'ai cité tout à l'heure les motifs justificatifs, maintenant je les décris. Ces motifs se basent sur le principe fixé par l'article 28, alinéa 2, du Code civil, qui affirme qu'une atteinte à la personnalité n'est pas illicite et, partant, n'entraîne aucune conséquence juridique, soit si la victime y a consenti, soit si celui qui traite les données peut faire valoir un intérêt prépondérant privé ou public, ou s'il peut se fonder sur une disposition légale. Les motifs justificatifs spéciaux sont de trois ordres. Nous les examinerons lors du débat par articles.

J'en viens brièvement aux moyens de droit qui relèvent de cette loi. Ils sont prévus aux articles 28 jusqu'à 28f du Code civil, qui régissent les actions et les mesures professionnelles. La loi précise ces mesures qui permettront à la personne intéressée de requérir la rectification, la destruction ou le blocage des données personnelles, ainsi que des mesures provisionnelles. La procédure de la protection de la personnalité sera simple et rapide, tel qu'il ressort des articles 28 du Code civil.

Pour ce qui a trait à une protection efficace, on a introduit le préposé à la protection qui s'acquitte de sa tâche de manière autonome. Il surveille l'application de la loi lorsqu'il constate des violations et il recommande de modifier ou de cesser le traitement. Or, le projet de loi du Conseil fédéral accorde au préposé le droit de porter des cas devant la commission si l'une de ses recommandations n'est pas suivie, procédure analogue à celle prévue dans la loi sur les cartels. La commission du Conseil des Etats a aboli ce droit du préposé et a introduit l'action des associations, possibilité que la Chambre des cantons a également supprimée. Or, la solution du Conseil des Etats n'est pas satisfaisante: le préposé ne peut qu'adresser des recommandations et n'est pas autorisé à prendre des mesures contraignantes. Lorsqu'il s'agit d'affirmer un droit, il

doit pouvoir soumettre un cas à la commission qui fonctionnera comme instance de recours et d'arbitrage. Le droit du préposé est d'autant plus important et nécessaire si l'on ne s'accorde pas sur le droit d'action aux associations, comme cela est prévu dans la loi sur la concurrence déloyale. Notre commission vous propose donc le cumul: la légitimation active des associations, d'un côté, et le droit du préposé, de l'autre. Nous en examinerons les conséquences lors du débat par articles.

La commission est d'avis qu'il ne faut en aucun cas limiter la légitimation active aux seules personnes atteintes. On sait que les personnes privées entament bien rarement une procédure, les coûts et les risques étant décourageants. Il est de l'intérêt général de provoquer au moins certaines décisions de fond, d'autant plus que dans un certain nombre de cas le préposé seul est en mesure de reconnaître le danger de la violation de la loi.

En ce qui concerne les médias, à première vue, la décision de votre commission pourrait susciter des réactions. En effet, si le Conseil fédéral avait prévu d'exclure du champ d'application les données diffusées par les médias à caractère périodique, comme la presse, la radio, la télévision – le Conseil des Etats avait suivi le Conseil fédéral – notre commission propose une autre solution. Les médias sont en principe soumis à la loi mais ils jouissent d'importantes exceptions, avant tout du droit de restreindre les informations et deuxièmement du bénéfice de l'exception prévue dans le cas de motifs justificatifs. Ainsi, les médias se voient reconnaître d'une façon inéquivoque le droit de traiter en toute liberté des données en vue d'une publication dans un périodique.

Je tiens donc d'ores et déjà à préciser que nous n'avons aucunement introduit une censure préventive. Nous avons distingué entre le fait de tenir un fichier et le fait d'écrire un article, entre le traitement des données et l'activité de journalisme. Nous avons tenu à assurer aux médias la liberté la plus étendue, tout en garantissant aux citoyens les moyens pour se défendre en cas d'abus ou de faute dans la tenue du dossier. La liberté de presse, oui, mais il serait injuste d'abolir et d'empêcher d'une façon générale et absolue le droit d'accès à un fichier qui contiendrait des informations fausses, susceptibles d'être utilisées et de provoquer un dommage important par un article ou par une publication des médias.

Il n'y a donc pas aggravation de la situation des médias à l'égard de la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Il ne s'agit pas, en particulier, comme on l'a dit, de cumuler le droit d'accès au droit de réponse ou aux autres droits prévus par les articles 28 et suivants. Un article tend à rectifier les informations contenues dans le fichier, l'autre à rétablir l'image conforme d'une personne qui a subi une atteinte par le biais de la presse. Le modèle que nous vous proposons ne contient aucune limitation à la liberté de presse.

De l'avis de la commission, l'exception générale prévue par le Conseil fédéral risquerait, dans certains cas, de créer un espace dans lequel le droit de la personnalité ne serait plus protégé, en faisant de la loi un instrument inefficace et inutile. Pensons à la possibilité de dissimuler le but du fichier. Dès qu'une information inexacte serait apparue dans la presse il serait certainement plus difficile et peut-être même impossible de rétablir la juste image d'une personne et cela malgré l'existence du droit de réponse et des autres droits prévus à l'article 28. En français, l'on dit: «Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose». Cette règle vaut également pour les fausses informations. Rien ne se répand plus vite qu'une fausse nouvelle ou qu'une fausse information, rien n'est accueilli plus promptement, rien ne se répand plus rapidement. La liberté de la presse est une liberté *sub lege*, elle ne pourrait pas être absolue, la liberté de la presse ou la liberté tout court ne peut être conçue comme une liberté de divulguer une fausse information. Le droit à la vérité prime sur la liberté d'informer.

Je parlerai du problème de la protection de l'Etat dans le débat de détail, ainsi j'en arrive aux conclusions. Je crois que notre commission a trouvé un équilibre équitable et acceptable entre la nécessité de défendre les personnes des atteintes illicites et graves et la nécessité de permettre l'usage raisonnable

ble et judicieux des ordinateurs. Nous avons donné suite ici à une motion de M. Bussey de 1971, dont je vous recommande la lecture. En effet, elle vise loin et voit bien dans le futur. M. Bussey constatait, déjà dans les années septante, que l'usage des ordinateurs se répandrait partout à un rythme foudroyant. Il parlait des remarquables capacités de ces machines et il demandait une législation adéquate afin d'assurer la protection du citoyen et de sa sphère privée contre l'utilisation abusive de l'ordinateur, et afin de permettre un développement normal de l'usage de ceux-ci. Ce sont ces principes qui se concrétisent par cette loi. Il avait bien relevé un danger qu'il appelait: «assaut à la Privacy» et il avait cité un professeur américain, Arthur Miller – ce n'est pas le plus célèbre des Miller – dont l'ouvrage: «The assault of Privacy» dénonçait le danger de transformer le monde en un «village global» dans lequel le domaine strictement privé est constamment violé.

Finalelement, notre commission a pesé sur la pédale de l'accélérateur. Nous avons tenu en quelques mois sept séances, dix jours de travail, nous avons entendu dans les «hearings», M. Barrelet, de la Fédération suisse des journalistes, M. Rarold, président de l'Association suisse des éditeurs de journaux et périodiques, M. Kehr, de la même association, M. Lüdi, de l'Association suisse des éditeurs de journaux et périodiques, M. Thynand, premier vice-président de la Commission nationale de l'informatique et de liberté à Paris et M. Einwag, Bundesbeauftragter für Datenschutz à Bonn.

J'exprime encore mes remerciements à Monsieur Arnold Koller, conseiller fédéral, à M. le Dr Steinlin, vice-directeur de l'Office fédéral de justice, à M. Müller, ex-chef du service de la protection des données, à M. Walter, chef de service de la protection des données, à M. Peter, chef du service juridique du Ministère public de la Confédération, à Monsieur le professeur Pedrazzini, président de la Commission d'experts qui nous a assistés pendant les travaux, à M. Lanz, secrétaire de la commission, à Mme Grossenbacher-Frei et à M. Marc Buntchu, qui ont rédigé les procès-verbaux ainsi qu'au rapporteur de langue allemande et aux membres de la commission.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Nach ernst zu nehmenden Annahmen verdoppelt sich derzeit der technisch bedeutsame Wissensstand in einem Zeitraum von etwa fünf bis sechs Jahren. Eine hervorragende Bedeutung kommt bei dieser Entwicklung zweifellos der Verarbeitung von Informationen zu. Die Möglichkeiten für Beschaffung, Speicherung und Verknüpfung von Informationen sind in einem fast unvorstellbaren Mass gewachsen; nicht von ungefähr sprechen wir vom Informations- oder Kommunikationszeitalter.

Die Informationsbedürfnisse nehmen weiter zu. Unser wirtschaftliches Leben hängt in einem hohen Masse davon ab. Die Wettbewerbsteilnehmer machen sich auf der Basis von Daten ein Bild über Marktlage, Käufergruppen, Konkurrenz oder Kreditwürdigkeit von Vertragspartnern. Eine moderne Marketingstrategie ist ohne Daten nicht vorstellbar.

Informationen sind also zu einem bedeutenden Produktionsfaktor, Personendaten damit zu einer handelbaren Ware geworden – denken Sie nur an Adresskartenteile, eingeteilt nach Kaufkraftklassen oder anderes mehr. Es kann aber auch nicht übersehen werden, dass im Zuge dieser Entwicklung die Sensibilität und Skepsis unserer Bürgerinnen und Bürger gegenüber diesem Bereich der modernen Gesellschaft gewachsen ist. Die Vorstellung von in immer vielfältigerem Zusammenhang zu nicht kontrollierbaren Zwecken «gespeicherten Menschen» hat zu einem wachsenden Unbehagen geführt. Schon vor Jahren ist der Ruf nach verstärktem Persönlichkeitsschutz laut geworden. Insbesondere im Zusammenhang mit der zunehmenden Vernetzung von Computersystemen erhält dieses Bedürfnis eine erhöhte Dringlichkeit; schliesslich haben auch die von der Puk 1 zutage geförderten Vorkommnisse das Thema zusätzlich akzentuiert.

Der erste Vorstoss in den eidgenössischen Räten zum Erlass eines Datenschutzgesetzes geht bereits auf das Jahr 1971 zurück. Es ist die vom Präsidenten erwähnte Motion Bussey; 1977 verlangte Nationalrat Gerwig mit zwei parlamentarischen Initiativen einerseits einen Datenschutzartikel in der Verfassung und andererseits den Erlass eines Datenschutzgesetz-

zes. Nach einer langen Entstehungsgeschichte legte der Bundesrat schliesslich 1988 den vorliegenden Entwurf vor. Dieser wurde vom Ständerat am 13./14. März des vergangenen Jahres als Erstrat behandelt.

In der Zeit vom Mai 1990 bis zum April dieses Jahres hat Ihre Kommission die Vorlage an insgesamt zehn Sitzungstagen beraten und ist darauf mit 16 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung eingetreten. Sie hat Hearings durchgeführt, welchen u. a. Maître Thyraud, Vizepräsident der französischen Commission nationale de l'informatique et des libertés des données, der deutsche Datenschutzbeauftragte, Dr. Alfred Einwag, sowie Vertreter des Verbandes der Schweizer Journalisten und des Schweizerischen Buchhändler- und Verleger-Verbandes angehörten.

Der Imperativ des Persönlichkeitsschutzes stützt sich auf zwei Grundlagen: auf der einen Seite auf das ungeschriebene Grundrecht der persönlichen Freiheit, auf der anderen Seite auf Artikel 28 ZGB, der den Schutz der Persönlichkeit vorsieht. Beides sind Grundpfeiler unserer Rechtsordnung. Das bringt auch das Bundesgericht in seiner Praxis zum Ausdruck, wenn es in einem wesentlichen Entscheid den Satz festhält: «La liberté personnelle protège intégralement la dignité de l'homme et sa valeur propre.» Das Datenschutzgesetz will nichts anderes als dieser Grundlinie folgen. Im Zentrum steht die Relevanz der Person, ihre Integrität und Würde. Die Philosophie, von der sich die Kommission bei ihrer Arbeit hat leiten lassen, bestand darum auch klar in der Ausrichtung auf einen verstärkten Persönlichkeitsschutz. Entgegen dem, was das Wort «Datenschutz» vermuten liesse, sollen nämlich nicht Daten geschützt werden, sondern die Personen, über die Informationen in Form von Daten im Umlauf sind. Dies ist aus folgenden Gründen notwendig:

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die Vernetzung von Computersystemen und die enorme Intensivierung der Datenverarbeitung in fast allen Lebensbereichen haben die Risiken von Persönlichkeitsverletzungen stark anwachsen lassen. Ich zeige Ihnen das anhand von Beispielen: Nicht der Umstand, dass einzelne Angaben – wie etwa eine Adresse, ein Geburtsdatum, die Stärke der Brillengläser, der Aufenthalt in einem Hotel oder die Aufnahme eines Kredits – als Daten erfasst werden, ist problematisch. Das Problem entsteht aus der Möglichkeit, all diese Einzeldaten zentral zu speichern, mit unzähligen anderen Personendaten zu kombinieren und diese Daten schliesslich ohne zeitliche und örtliche Begrenzung jederzeit abrufbar zu machen und damit eigentliche Persönlichkeitsprofile zu erstellen.

Datensammlungen sind damit zum Schlüssel geworden, mit dem Dritte, ohne Kenntnis des Betroffenen, die Tür zu dessen privater Sphäre öffnen können. Hier setzt die Konzeption der Kommissionsbeschlüsse an. Sie wollen die Autonomie des einzelnen, seine Privatsphäre, vor unerwünschten Informationsbearbeitungen schützen – dies namentlich dort, wo es um sensible Daten geht.

In der ausländischen Gerichtspraxis und Literatur wird plastisch vom «Right to be alone» oder vom «Laisser la personne tranquille» gesprochen. Menschen sollen nicht einfach Informationsobjekte sein. Sie sollen – wie das der Bundesrat in der Botschaft deutlich zum Ausdruck bringt – das Bild, das sich die Umwelt von ihnen macht, mitbestimmen können.

Darum müssen wir Mittel bereitstellen, die als Garanten für dieses Selbstbestimmungsrecht wirken. Das bedeutet keineswegs, einen angemessenen Informationsaustausch zu verhindern. Was wir anstreben, sind faire Spielregeln im Umgang mit Personendaten. Diese fairen Spielregeln bilden die unabdingbare Vertrauensbasis in einer offenen Kommunikationsgesellschaft. Wir brauchen – mit anderen Worten – vernünftige Standards für den Umgang und die Handhabung von Personendaten.

Als Querschnittsgesetz regelt die Vorlage die Datenbearbeitung sowohl durch Private als auch durch Bundesorgane. Das heisst indes nicht, dass öffentlicher und privater Bereich durchwegs identisch geordnet sind. Im Interesse der Privatautonomie und zur Vermeidung einer überbordenden Datenschutzbürokratie sind die Vorschriften im privatrechtlichen Teil weniger restriktiv.

Wir halten allerdings dafür, dass der Ständerat den bundesrätlichen Entwurf im privatrechtlichen Teil in einigen Bereichen zu stark entschlackt hat, und schlagen Ihnen daher vor, bei den Rechtfertigungsgründen, den Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten und der Datenschutzkommission auf die Linie des Bundesrates zurückzukehren. Ausserdem beantragen wir Ihnen als Novum und zur Verstärkung des Individualrechtsschutzes unter bestimmten Voraussetzungen die Einführung eines Verbandsklagerechtes.

Ein Charakteristikum der Vorlage besteht darin, dass sie technikneutral ausgestaltet ist. Das heisst, das Datenschutzrecht macht keinen Unterschied zwischen technisch-automatisierter oder manueller Datenbearbeitung: Künftige Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie sollen weder eingeschränkt noch verhindert werden. Generell finden sich drei Gruppen von Bestimmungen. Eine erste richtet sich an die Datenbearbeiter und regelt den Umgang mit Informationen; eine zweite beinhaltet verfahrensmässige Sicherungen; eine dritte Gruppe schliesslich befasst sich mit den Kontrollorganen.

Kernstück der Vorlage bilden die Bearbeitungsgrundsätze. Daten dürfen nur auf rechtmässige Weise und nicht wider Treu und Glauben beschafft werden. Daten müssen richtig sein. Die Datenbearbeitung muss zudem verhältnismässig sein und soll nur zu dem Zweck erfolgen, der für den Betroffenen bei der Erhebung erkennbar ist. Es ist klar, dass sich daraus Spannungsfelder zwischen den Ansprüchen des Persönlichkeitsschutzes und den Wünschen der Datenbearbeiter ergeben können. Interessengegensätze – Konflikte wohl auch – sind dabei unausweichlich. Wer Daten bearbeitet und verarbeitet, möchte hierfür verständlicherweise einen möglichst grossen Freiraum geniessen. Der Betroffene andererseits, dessen Daten gesammelt und bearbeitet werden, möchte, dass nur so viel als unbedingt nötig von ihm registriert wird. In all den Fällen, wo sich die Freiheit des einen an der Freiheit des anderen reibt, war die Kommission darum um einen zweckmässigen, fairen Interessenausgleich bemüht.

Besonders anspruchsvoll ist es, die richtige Balance im Bereich der Medientätigkeit herzustellen. Das Anliegen des Persönlichkeitsschutzes steht hier in einem Spannungsfeld zur Informationsfreiheit. Wir haben den von interessierter Seite mit Nachdruck vorgebrachten Wunsch, die Medien gänzlich vom Datenschutz auszunehmen, sehr gründlich und ernsthaft geprüft. Wir konnten diesem Wunsche indessen nicht entsprechen. Man wird dies sehr rasch verstehen, wenn man die Frage «Soll der Datenschutz auch für Medien gelten?» umformuliert zur Frage «Soll der einzelne gegenüber den Medien auch Persönlichkeitsschutz geniessen oder nicht?».

Wenn man anerkennt, dass die Persönlichkeit unteilbar ist, dann muss ihr Schutz auch grundsätzlich von allen respektiert werden. Das war die Philosophie der Kommission. Damit bringen wir zum Ausdruck, dass Daten Teile der Persönlichkeit bilden und als solche letztlich unveräusserlich sind. Das heisst, der Datenempfänger oder -bearbeiter hat, wo immer er sich mit Daten befasst, immer nur eine beschränkte Herrschaft über diese Daten. Personendaten sind kein gewöhnliches Gut, mit denen man nach den Regeln der Eigentumsfreiheit tun und lassen kann, was man will. Wenn man diesen Grundsatz auf die Medien übertragen würde, hätte das für den einzelnen sehr, sehr gravierende Folgen.

Es ist darum auch kein Wunder, dass unter den europäischen Staaten, die ein Datenschutzgesetz kennen, nur gerade drei die Medien generell vom Datenschutz ausschliessen: die Bundesrepublik, Oesterreich und die Niederlande. Länder wie Grossbritannien mit einer sehr traditionsreichen Presse- und Medienfreiheit unterwerfen die Medien tel quel ihrem Datenschutzrecht; ein Zeichen, dass sich offenbar doch die Welten nicht so entgegenstehen zwischen Medienfreiheit und Datenschutz, dass sich absolute Unvereinbarkeiten daraus ergäben.

Zwei Gründe, warum die Medien unter das Datenschutzgesetz zu stellen sind: Erstens werden die Daten von Medienunternehmen nicht nur zu Zwecken der redaktionellen Arbeit gesammelt. Daten sind mehr und mehr zu einem kommerziellen Gut geworden, das zu den verschiedensten Zwecken beigezogen werden kann und mit dem ein reger und lukrativer

Handel betrieben wird. Warum sollen aber Datensammlungen, die in einem Medienunternehmen angelegt sind, anders behandelt werden als Datensammlungen in einer Unternehmung ausserhalb des Medienwesens?

Wir haben in den Hearings erfahren können, dass es offenbar nicht möglich ist, innerhalb der Medienkonzerne eine klare Trennung der Daten nach dem Zweck der Bearbeitung vorzunehmen. Dieselben Daten, die für kommerzielle Zwecke herangezogen werden, etwa für Reklame, für Videotex und andere mehr, dienen auch der redaktionellen Arbeit. Eine Trennung der Daten ist also kaum möglich.

Der zweite Grund besteht im Schutz der Person. Der Schaden, der durch die Publikation falscher Daten entstehen kann, kann sehr gross sein. Die Gegendarstellung, die das Zivilgesetzbuch zur Verfügung stellt, ist in solchen Fällen oft nur ein schwacher Trost. Auch wer *post festum* korrigierend eingreift, hat einen Schaden erlitten. Der Datenschutz will aber präventiv wirken und dazu beitragen, dass ein Schaden in Form einer Persönlichkeitsverletzung möglichst vermieden werden kann. Hier setzen dann auch die Bedenken der Medienschaffenden ein. Sie äussern die Befürchtung, dass mit diesem Instrument ihre Medienfreiheit ausgehöhlt werden könnte. Die Presse, das sei ausdrücklich erwähnt, erfüllt eine wesentliche Funktion in diesem Lande. Die Presse soll möglichst grosse Freiräume haben, und niemand hat die Absicht, den Medien einen Maulkorb umzubinden. Wir glauben, das mit diesem Gesetz – wenn man es richtig liest – auch nicht zu tun. Die Pressefreiheit ist gewährleistet; daran will niemand rütteln. Aber die Pressefreiheit, auch das gilt es zu bedenken, ist nicht einfach eine höhere Freiheit als die persönliche Freiheit, die ja auch von der Verfassung garantiert wird. Pressefreiheit ist auch nicht ein Selbstzweck, sie dient der freien Meinungsbildung und damit wiederum der persönlichen Freiheit des einzelnen.

Beide Freiheiten – persönliche Freiheit des einzelnen wie Medienfreiheit – stellen fundamentale Güter unserer Rechtsordnung dar. Wir müssen deshalb nach Regeln suchen, wie beide Rechtsgüter nebeneinander bestehen können, ohne dass das eine zugunsten des anderen in seinem Kern ausgehöhlt wird. Das befürchten wir jedoch, wenn die Regeln des Datenschutzes im Bereiche der Medien überhaupt nicht zur Anwendung gelangen würden. Um indessen den besonderen Bedürfnissen der Medien und Medienschaffenden gerecht zu werden, haben wir eine Reihe von privilegierenden Normen vorgesehen, die in Abweichung von den übrigen Regeln des Datenschutzes deren Arbeit erleichtern sollen.

Der zweite sensible Bereich, wo Persönlichkeitsschutz und andere Interessen aufeinanderprallen, ist der Staatsschutz. Auch hier stehen zwei Rechtsgüter in einem ganz besonderen Spannungsverhältnis zueinander. Das haben wir ja in den vergangenen Wochen und Monaten deutlich erfahren; es hat sich eine besondere Sensibilität entwickelt, wenn es darum geht, dass die Interessen der Allgemeinheit mit den Interessen des einzelnen kollidieren.

Die mit der Terrorismusbekämpfung, dem gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst oder organisiertem Verbrechen betrauten Organe können allerdings ohne Erfassung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten ihre Aufgabe nicht erfüllen. Sie sind auf Daten der verschiedensten Quellen angewiesen, und es versteht sich von selbst, soll diese Arbeit überhaupt einen Sinn ergeben, dass ein hohes Mass an Geheimhaltung erforderlich ist. Es ist unumgänglich, im Datenschutz darum gewisse Einschränkungen und Ausnahmebestimmungen vorzusehen. Darum hat man in allen Ländern, die über Datenschutzbestimmungen verfügen, Spezialbestimmungen und Ausnahmeregelungen in diesem Bereich erlassen.

Trotzdem wollen wir aber im Interesse des einzelnen und seines Persönlichkeitsschutzes auch in diesen Bereichen nicht einfach auf Datenschutz verzichten. Das müsste eigentlich in einem eigenen Gesetz geschehen, das sich eben mit diesen Terrorismusfragen, mit Spionage, gewaltsamem Extremismus und organisiertem Verbrechen befasst; kurz: in einem Staatsschutzgesetz erfolgen. Da wir aber im Moment über kein solches Gesetz verfügen und nicht sämtliche relevanten Aspekte geregelt haben, kommen wir nicht darum herum, wenigstens

einen Teilbereich im Sinne einer Uebergangslösung im Datenschutz zu regeln.

Wir möchten aber deutlich sagen, dass die in einem einzigen Artikel geregelten Dinge keinen Ersatz für eine materielle gesetzliche Grundlage des Staatsschutzes bilden. Darum legen wir auf den Uebergangscharakter des entsprechenden Artikels 21 besonderen Wert und betonen dies noch damit, dass wir die Geltungsdauer dieses Artikels befristen. Er soll nämlich nicht dazu einladen, die Dinge auf die lange Bank zu schieben. Das wäre aus staatspolitischer Sicht höchst problematisch, vor allem dort, wo es um die Bearbeitung von sensitiven Daten geht. Hier braucht es klare gesetzliche Grundlagen. Nur so kann man diese Daten laufend bearbeiten. Es geht nicht an, dass man den Erlass eines solchen Gesetzes *ad calendas graecas* verschieben würde.

Wenn Artikel 21 permanent in Kraft stehen würde, ohne dass eben ein Staatsschutzgesetz die gesetzliche Grundlage dazu bildet, würden wir quasi das Pferd von hinten aufzäumen. Ich erinnere an das Votum von Ständerat Rhinow, der gesagt hat, es gehe nicht an, wenn ausgerechnet in einem politisch äusserst sensiblen Bereich nur ein Teilbereich geregelt würde und offenbliebe, was die Grundlagen des Staatsschutzes angeht. Es ist darum zu wünschen, dass möglichst rasch ein solches Gesetz geschaffen wird; wir sind dankbar zu hören, dass der Bundesrat mit den Arbeiten hier nun vorangemacht hat.

Gegenüber dem geltenden Recht – damit komme ich zum Schluss – bringt das, was wir hier im Datenschutzgesetz bezüglich Staatsschutz geregelt haben, folgende Vorteile:

Es bringt neu eine richtunggebende Definition des Staatsschutzes, und zwar erstmals auf Gesetzesstufe und relativ restriktiv. Die vorgeschlagene Formulierung umfasst das, was man vernünftigerweise unter Staatsschutz versteht. In Absatz 2 wird übrigens klar gesagt, in welchen Bereichen zugunsten des Staatsschutzes der Datenschutz auf keinen Fall durchbrochen werden darf. Ergänzt wird diese gesetzliche Aufzählung durch die Negativliste des Bundesrates. Diese Negativliste enthält all das, was nicht mehr erhoben werden darf. Erstmals wird, in Nachachtung der Motion der Puk 1, schliesslich die gerichtliche Kontrolle im Bereiche des Staatsschutzes eingeführt; zudem kann der Datenschutzbeauftragte auch in diesem Bereich seines Amtes walten. Schliesslich unterstehen die kantonalen Behörden den Regeln des Datenschutzgesetzes. Auch das ist ein erheblicher Fortschritt gegenüber der Situation von heute.

Ich habe diese beiden Bereiche – Medien und Staatsschutz – schon in der Eintretensdebatte besonders hervorgehoben, weil sich daraus sehr deutlich ergibt, wie stark sich widerstrebende Interessen aneinander reiben können und wie schwierig es ist, einen zweckmässigen und akzeptablen Interessenausgleich zu finden. Wir haben uns um diesen bemüht, und ich möchte mich im Namen der Kommission bei Herrn Bundesrat Koller, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und dem Experten, Professor Pedrazzini, bedanken, dass sie uns bei dieser schwierigen Aufgabe geholfen haben.

Abschliessend möchte ich Sie bitten, dieses Gesetz wohlwollend aufzunehmen, Eintreten zu beschliessen und anzuerkennen, dass wir hier, wo wir gesetzgeberisches Neuland betreten, stets bemüht waren, einen akzeptablen Interessenausgleich zu finden und das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu respektieren.

Frau Zölich: Datenschutz bedeutet in erster Linie Schutz der Persönlichkeit, der Menschenwürde und der Grundrechte. In einer Informationsgesellschaft, die durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt wird, müssen wir für den Umgang mit Daten im Gesetz gewisse Leitplanken setzen. Sie haben dafür zu garantieren, dass die Entfaltung der Persönlichkeit nicht durch unnötige Informationsstätigkeiten beeinträchtigt wird, denn beim Umgang mit Informationen über Personen steht für die Betroffenen immer auch ein Stück Freiheit auf dem Spiel. Nur möglichst hohe Transparenz und Fairness bei der Datenbearbeitung schaffen Vertrauen und beseitigen Aengste sowie Misstrauen, wie sie durch verschiedene Ereignisse in letzter Zeit hervorgerufen wurden. Vor diesem Hintergrund müssen jeweils die entsprechenden In-

teressen und Grundrechte sorgfältig gegeneinander abgewogen werden.

Von zentraler Bedeutung ist hier die Frage, ob die Medien dem Datenschutzgesetz unterstellt werden sollen. Wir von der SVP-Fraktion meinen: ja, weil durch die Publikation falscher Daten grosser Schaden angerichtet werden kann. Wir verlangen aber wichtige und weitgehende Ausnahmeregelungen. Die SVP-Fraktion wird, abgesehen von Artikel 10 Absatz 2 Litera d, den diesbezüglichen Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Die Meinungsäusserungsfreiheit und damit die Pressefreiheit gehören in einer Demokratie zu den höchsten Grundrechten. Wir wollen Medien, die durch ihre Beiträge zur echten Meinungsbildung beitragen, die kritisch sind und auch kritisch sein dürfen.

Mit dem neuen Datenschutzgesetz soll und darf keine Vorzensur eingeführt werden. Deshalb ist Artikel 6bis, den unsere Kommission neu in das Gesetz aufnehmen will, sehr wichtig. Medienschaffende sollen danach das Recht haben, ihre Auskünfte zugunsten des Schutzes der freien Meinungsbildung des Publikums einzuschränken, wenn zum Beispiel die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben und wenn die Datensammlungen ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument der Medienschaffenden dienen. Es muss auch kein Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden. Wir wollen – wie gesagt – keine Vorzensur einführen.

Gerade Personen des öffentlichen Lebens – dazu gehören auch wir Politikerinnen und Politiker – müssen sich Kritik von den Medien gefallen lassen. Deshalb sollen insbesondere in solchen Fällen nach unserer Auffassung die Medienschaffenden, die beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums intern bearbeiten, ein überwiegendes öffentliches Interesse und damit einen Rechtfertigungsgrund für eine mögliche Verletzung der Persönlichkeit geltend machen können. Gleichzeitig wollen wir mit Artikel 10 Absatz 2 Litera g auch den nichtperiodischen Medien entgegenkommen. Dieses Konzept erscheint uns ausgewogen zu sein; es trägt der Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und dem Persönlichkeitsschutz andererseits Rechnung.

Im Bereich des Staatsschutzes sind Ausnahmen von den allgemeinen Bestimmungen über das Bearbeiten von Personendaten absolut notwendig. Nur so kann der Auftrag der Verfassung, für die innere und äussere Sicherheit unseres Landes zu sorgen, erfüllt werden. Die Regelung im Datenschutzgesetz soll jedoch nur eine Uebergangsordnung sein. Wir müssen die Bereiche, für die wir Ausnahmen vorsehen, ganz klar und abschliessend umschreiben.

Die SVP-Fraktion erwartet vom Bundesrat, dass er uns sobald wie nur möglich ein Staatsschutzgesetz unterbreitet, auch wenn das Bundesgericht vor kurzem festgestellt hat, dass bereits heute eine genügende Rechtsgrundlage für die Staatsschutzfähigkeit vorhanden sei. Die Befristung der Ausnahmeregelung für den Bereich Staatsschutz auf fünf Jahre werden wir bekämpfen und bei Artikel 21 der Minderheit II zustimmen. Wollen wir wirksamen Datenschutz schaffen, muss auch die Kontrolle über die Einhaltung der Bestimmungen sichergestellt werden. Die datenschutzrechtliche Aufsicht muss wirksam, einfach und vor allem bürgerfreundlich ausgestaltet sein. Wir stimmen dem Konzept zu, wonach diese Aufsicht zur Hauptsache einem Datenschutzbeauftragten übertragen wird. Dieser Datenschutzbeauftragte muss seine Aufgabe unabhängig erfüllen können, und er muss Zähne haben: d. h., er soll von sich aus bei Datenbearbeitungen, bei denen er Persönlichkeitsverletzungen vermutet, Abklärungen treffen und Empfehlungen an die Datenbearbeiter richten können. Bei Missachtung der Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten muss die Eidgenössische Datenschutzkommission mit Verfügung entscheiden.

Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass das Konzept des Ständerates bezüglich der Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten zu wenig wirksam ist. Wir werden daher bei Artikel 23ff. die Fassung des Bundesrates unterstützen. Geben wir aber dem Datenschutzbeauftragten die Kompetenzen wieder, die ihm der Ständerat gegenüber der Fassung des Bun-

desrates genommen hat, kann unseres Erachtens mit guten Gründen in Artikel 12 Absatz 4 auf die Verbandsklage verzichtet werden, wie dies der Antrag Allenspach vorsieht. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Ich empfehle Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und bei den folgenden Detailberatungen immer daran zu denken, dass Datenschutz eben nicht Schutz von Daten, sondern in erster Linie Schutz der Persönlichkeit und Schutz der Grundrechte bedeutet.

Scheidegger: Es brauchte nicht erst das Puk-Erlebnis, damit in der Schweiz über Datenschutz gesprochen wird. Dass aber die Bundeshaushalten besonders langsam mahlen, zeigt sich an diesem Datenschutzgesetz, das wir heute beraten. Erste Motion 1971, Einsetzung einer ersten Kommission 1977, 1979 zweite Kommission, 1982 Zusammenfügung der Vorentwürfe, dann Vernehmlassung und schliesslich Auswertung; 1990 Behandlung im Ständerat, jetzt ist der Nationalrat an der Reihe.

Man wird wohl die Notwendigkeit eines verbesserten Datenschutzes heute nicht mehr ausführlich begründen müssen. Der moderne Wirtschafts- und Sozialstaat zeichnet sich unter anderem durch einen hohen Bedarf an gespeicherten Personendaten aus. Aus der Sammlung unterschiedlichster Daten, ihrer Verwendung und auch Verknüpfung ergeben sich potentielle Gefahren, etwa des Uebersammelns – was wir ja kennen –, der unbedachten oder leichtfertigen Weitergabe oder der Verknüpfung zu einem Persönlichkeitsbild, womöglich eben zu falschen Persönlichkeitsbildern.

Diese Gefahren werden durch die Möglichkeit der automatisierten Datenverarbeitung erheblich potenziert. Damit können die Freiheitsrechte der Menschen und ihre Persönlichkeit empfindlich verletzt werden. Das gleiche gilt grundsätzlich auch für die Datenbearbeitung durch Private, insbesondere durch Unternehmungen im wirtschaftlichen Wettbewerb. Freilich ist hier anzuerkennen, wie beim Staat, dass die moderne Wirtschaft auf die Verwendung von Personendaten angewiesen ist; dies stellt also nicht etwa von vornherein etwas Verwerfliches dar. Es geht deshalb in beiden Bereichen, dem öffentlichen und privaten, darum, die Grenzen legitimer Datenverwendung zu bestimmen und vor allem die betroffenen Personen vor Missbräuchen zu schützen.

Das vorliegende Gesetz wird diesem Anspruch gerecht und deshalb ist die FDP-Fraktion für Eintreten. Wie immer wir alle zu dieser Entwicklung stehen, wir müssen sehen, dass andere über uns, über Sie und mich, Daten sammeln und diese für öffentliche Aufgaben, für private Zwecke – meist zu unserem Vorteil – verwenden. Wir müssen aber verlangen können, dass nur notwendige oder richtige Angaben gespeichert werden und ein Missbrauch unserer Daten ausgeschlossen wird. Deshalb geben die Datenschutzgesetze dem Bürger das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung. Diesem Anliegen, das sehr legitim ist, trägt die vorliegende Gesetzesnovelle Rechnung. Mit dem vom Gesetz anvisierten Datenschutz sollen eben nicht Daten geschützt werden, sondern die Personen, über die Informationen in Form von Daten angelegt wurden.

Es sind insbesondere zwei Bereiche, die Anlass zu Diskussionen in der Kommission gaben und sicher auch hier im Rat geben werden, nämlich die Presse und der Staatsschutz. Wir kommen dann in der Detailberatung auf diese zwei speziellen Aspekte zurück. Vorläufig nur soviel: Beim Staatsschutz ist die FDP für die präzisere Regelung, die nun die Kommission gefunden hat. Sie ist aber auch klar der Meinung, dass Artikel 21 nur eine Uebergangslösung sein darf bis zur Inkraftsetzung eines Staatsschutzgesetzes. Diese Frist darf nicht mehr als fünf Jahre sein – das ist die Meinung der FDP-Fraktion.

Wenn man in den letzten Wochen die Zeitungen gelesen hat, so könnte man annehmen, dass wir heute nicht ein Datenschutzgesetz beraten, sondern ein Pressezensurgesetz. Auch wenn wir jetzt als Totengräber des freien Journalismus gescholten werden, muss gesehen werden, dass wir keinen anderen Teil so eingehend behandelt haben wie eben den Teil der Presse. Es ist doch jedermann klar, dass das Korrelat der bei uns hochgehaltenen sozialen Marktwirtschaft die pluralisti-

sche Gesellschaft ist, diese wiederum muss auf eine breit gefächerte, freiheitliche Presse- und Medienlandschaft abgestützt sein. Gerade die Presse in der Schweiz befindet sich aber heute in einem komplexen Spannungsfeld. Diese Presse reagierte denn auch verständlicherweise sehr empfindlich auf unsere Vorschläge.

Es ist natürlich zu verstehen, dass durch die Kombination und Ueberlagerung von Datenschutzgesetz, von Bundesgesetz über unlauteren Wettbewerb – vor allem dessen Auslegung vom Bundesgericht – und der Möglichkeit, Ubi-Entscheide bis ans Bundesgericht weiterzuziehen, die Presse hellhörig werden musste, hellhörig wurde und verängstigt war. Aber trotz der schwierigen Gratwanderung zwischen Persönlichkeitschutz und Pressefreiheit haben wir – so glaube ich – in der Kommission einen guten Kompromiss gefunden. Wir konnten die Medien nicht vom Datenschutz ausnehmen. Niemand hat diesen Antrag in der Kommission gestellt, bis jetzt auch niemand in diesem Plenum. Heute gehören grosse Medienkonzerne zu bedeutenden Bearbeitern und Lieferanten von Daten. Diese dienen längst nicht nur der journalistisch-redaktionellen Arbeit. Zu einem erheblichen Teil werden sie zu rein kommerziellen Zwecken gesammelt, gespeichert, bearbeitet und verkauft. Man kann diese Tätigkeit, sofern sie im Rahmen eines Medienunternehmens erfolgt, nicht privilegieren.

Etwas anders stellt sich die Frage der Datenbearbeitung im Hinblick auf die meinungsbildende, journalistisch-redaktionelle Tätigkeit. Hier kam die Kommission nach langen und intensiven Beratungen zur Ueberzeugung, dass sich auch die Medien an die Grundsätze des Datenschutzes halten müssen. Um indessen den besonderen Bedürfnissen des meinungsbildenden Journalismus Rechnung zu tragen und um insbesondere die von Medienseite befürchtete Zensur zu vermeiden, sehen wir eine differenzierte Regelung des Auskunftsrechtes und der Rechtfertigungsgründe vor.

Unsere detaillierten Ueberlegungen zu Artikel 6, aber auch zum Staatsschutz, werden wir dann in der Detailberatung vorbringen.

Die FDP empfiehlt Ihnen Eintreten auf dieses Gesetz, wie es heute vorliegt.

Vollmer: Die SP-Fraktion begrüsst den Erlass dieses Datenschutzgesetzes. Es ist höchste Zeit, dass wir dieses Gesetz endlich beraten können.

Mit dem Datenschutzgesetz sollen ja letztlich nicht Daten geschützt werden, sondern es geht um nichts anderes als um den Schutz der Persönlichkeitsrechte der Menschen. Ein griffiges Datenschutzgesetz gehört sozusagen zum Minimalstandard dieses Schutzes der Persönlichkeit. Wir wissen – darauf haben die Kommissionsreferenten bereits hingewiesen –, dass die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien früher nie gekannte Risiken von Verletzungen der persönlichen Integrität bergen. Die Vision von George Orwell war unter dem Aspekt der heutigen technischen Möglichkeiten sozusagen eine Vorschulübung.

Wir sind immer wieder erstaunt darüber – nicht zuletzt angesichts der erhaltenen Lobbyistenpost aus Wirtschaftskreisen –, wie sehr der für uns zentrale Grundrechtsaspekt dieses Datenschutzes hinter wirtschaftlichen Interessenüberlegungen zurückstehen soll. Ich muss hier deutlich betonen: Es ist kein Ruhmesblatt dieses politischen Systems, dass wir erst heute daran sind, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen. Trotz Anerkennung der Vorlage müssen wir feststellen, dass ihr ein ganz wesentlicher Mangel anhaftet: Dieses Datenschutzgesetz wird Gültigkeit haben für den gesamten Bundesbereich und für den ganzen Bereich der Privaten; von diesem Datenschutzgesetz ausgenommen wird all das sein, was die Kantone regeln und was in den Gemeinden geregelt wird. Das ist unseres Erachtens alles andere als eine bürgerfreundliche Lösung.

Die bundesrätliche Begründung, dass eine Gesamtlösung eben nicht möglich sei, weil die Verfassungsgrundlage dafür nicht vorhanden sei, hat einen fahlen Beigeschmack, wenn man bedenkt, dass bereits im Jahre 1977 unser Fraktionskollege Andreas Gerwig mit einer parlamentarischen Initiative eine solche Verfassungsgrundlage und ein darauf abgestütz-

tes Datenschutzgesetz verlangt hat. Nachdem man nun so viele Jahre – zum Teil mit gescheiterten Vernehmlassungsverfahren – verschlafen hat, bleibt dies heute ein unbefriedigender Zustand.

So sehr wir die Vorlage im grossen und ganzen begrüßen und gutheissen, so sehr sind wir erstaunt über die noch in verschiedenen Teilen überarbeitungsbedürftigen Vorlagen des Bundesrates. Die Vorlage, die jetzt aus der Kommissionsberatung dem Rat vorgelegt wird, enthält verschiedene erfreuliche Verbesserungen gegenüber derjenigen von Bundesrat und Ständerat. Die Stellung und die Kompetenz des Datenschutzbeauftragten werden unseres Erachtens jetzt befriedigend geregelt. Im Gesetz begrüßen wir auch unbedingt die wieder eingeführte Verbandsklagemöglichkeit, die Verstärkung der Informationspflicht gegenüber Patienten im Zusammenhang mit Forschung wie auch allgemein verschiedene begriffliche Präzisierungen, die in der ursprünglichen Vorlage gefehlt haben.

Trotzdem bleiben einige sehr unbefriedigende Regelungen. Der erste Bereich betrifft die Stellung der Medienschaffenden: Die Kommission hat sich dieser Frage zwar sehr vorbildlich und zeitintensiv angenommen. Dennoch sind wir der Ansicht, dass die vorliegende Fassung der Stellung der Medien nicht genügend Rechnung trägt.

Es kann nicht genügend darauf hingewiesen werden, dass wirklich unabhängige, frei von allen Gängelungsversuchen arbeitende Medien für unsere politische Grundordnung – für eine politische Kultur überhaupt – konstitutiv sind; gerade auch dann, wenn diese Medien für uns Politiker unbequem sind. Wir verfallen deswegen keineswegs dem Trugschluss, zu meinen, die Gefahr für eine demokratische Medienkultur komme ausschliesslich und hauptsächlich von unserem Staat und von diesem Datenschutzgesetz. Wer – erlauben Sie mir dieses harte Urteil – den teilweise stattfindenden Verfall unserer Medienkultur nur einigermaßen kritisch beurteilen will, muss eingestehen, dass die fortschreitende Kommerzialisierung und Konzentrierung unserer Presselandschaft eine weit grössere Gefahr für unsere Medienkultur und für die Medienfreiheit darstellt.

Dennoch kann man es nicht deutlich genug sagen, dass – gerade im Datenschutzgesetz – alles zu unterlassen ist, was die unabhängige Medienarbeit beeinträchtigen kann.

Ein neuerliches Bundesgerichtsurteil, gestützt auf das UWG zeigt ja, wohin eine wenig abgewogene Gesetzesregelung führen kann. Auch dazu werden wir im Rat noch Entscheide treffen müssen. Umgekehrt zeigen gerade die hemmungslösen Kommerzmassenblätter die Kehrseite ungeschützter Persönlichkeitsrechte einzelner Menschen. Gefragt sind hier, bei dieser Gesetzgebung, aber weder primitive Retourkutschen noch intellektuelle Ueberheblichkeit gegenüber den Medien oder gegenüber den Journalisten.

In der Kommissionsarbeit hat man leider deutlich gespürt, wie emotionsgeladen das Verhältnis vieler Politiker zu den Medien ist. Unsererseits haben wir in der Kommission verschiedene konzeptionelle Lösungen in der Absicht zur Diskussion gestellt, eine möglichst unbehelligte Medienarbeit zu gewährleisten. Von der völligen Ausklammerung des Geltungsbereiches dieses Gesetzes für die Medienarbeit – solange etwas noch nicht veröffentlicht ist – über verschiedene Varianten einer nur teilweisen Anwendung bis hin wenigstens zur Verbesserung der vorgelegten Konzeption wurde alles von uns zur Diskussion gestellt. Was jetzt schlussendlich vorliegt, ist gesamthaft beurteilt absolut vertretbar. Unbefriedigend bleibt jedoch das Einsichtsrecht bezüglich der Journalisten und der Medienschaffenden. Wir werden deshalb in der Detailberatung beim Artikel 6bis mit einem Minderheitsantrag noch darauf zurückkommen.

Ein zweiter Bereich, der unseres Erachtens unbefriedigend geregelt ist, betrifft den sogenannten Staatsschutzartikel. Man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass man uns mit dem Datenschutzgesetz schnell, schnell eine gesetzliche Grundlage für umstrittene Aktionen unterjubeln wollte, für welche noch eine eingehende Diskussion und sorgfältige Regelungen nötig sein werden. Immerhin hat sich jetzt die Kommissionmehrheit doch dazu durchgerungen, zumindest mit ei-

ner zeitlich absoluten Befristung den späteren demokratischen Verfahrensablauf nicht zu unterlaufen. Es wäre für uns aber unbegreiflich, eine Inkraftsetzung des Datenschutzgesetzes durch diese Kontroverse unnötig zu gefährden. So oder so braucht es auch in diesem Bereich bei der Detailberatung noch Korrekturen.

Weiterhin als unbefriedigend erachten wir die von der Kommission übernommene Fassung der OR-Regelung bezüglich des Datenschutzes der Arbeitnehmer. Der Kommissionsvorlage mangelt es auch hier an der Konsequenz zum Schutz der persönlichkeitsorientierten Zielsetzung. Auch hier wird die Detailberatung noch einiges zu klären haben. Gerade auch die bösen Erfahrungen, welche einzelne Arbeitnehmer aufgrund falscher und einseitiger an Dritte bekanntgegebenen Persönlichkeitsdaten machen mussten, sollten uns ein deutlicher Fingerzeig sein, dass es in diesem Bereich beim Arbeitnehmerschutz keine wieder nur halbbratigen oder löchrigen Schutzvorkehrungen geben darf. Wir hoffen, dass der Rat hier in der Detailberatung noch ein Zeichen zum wirklichen Schutz der Arbeitnehmer setzen wird.

Die SP-Fraktion empfiehlt Ihnen Eintreten. Wir werden – wie gesagt – bei verschiedenen Artikeln noch auf einzelne Bestimmungen zurückkommen.

Mme Jeanprêtre: L'élaboration longue et chaotique d'une loi fédérale sur la protection des données est à plus d'un titre exemplaire de ce qui se passe au niveau du processus législatif, lorsque des intérêts privés et économiques sont en jeu.

Ce n'est pas le groupe socialiste qui contestera le bien-fondé d'avoir enfin une loi fédérale sur la protection des données, alors qu'en 1971 déjà M. Bussey, conseiller national socialiste, déposait une motion demandant une législation qui assure la protection du citoyen et de sa sphère privée contre l'utilisation abusive de l'ordinateur. Cette motion fut transformée en postulat et en 1977 c'était M. Gerwig, également conseiller national socialiste, qui déposait deux initiatives parlementaires concernant la protection des données.

Le projet de loi actuel tente de définir des critères permettant de pondérer des intérêts divergents: d'une part l'intérêt des organes étatiques et des particuliers à pouvoir disposer d'informations, de l'autre celui des personnes concernées à bénéficier d'une protection contre les traitements de données abusifs.

Durant des années, les maîtres de fichiers, qu'il s'agisse de fichiers publics ou privés, ont abusé de l'incroyable crédulité des citoyens, des consommateurs, des patients, des assurés, des locataires, des bénéficiaires de prestations sociales, et sont restés insensibles aux appels que lançaient des personnes préoccupées par des abus quotidiens. L'ordinateur permet des traitements accélérés, surtout des combinaisons multiples de données, toutes opérations qui sont fort dangereuses pour les personnes concernées. Ces dernières voient ainsi leur identité, leur personnalité, leur échapper, puisqu'on transmet à l'extérieur des éléments constitutifs essentiels pour recomposer un profil.

Dans le domaine du marketing, ce profil peut être tout à fait intéressant pour cibler des actions, pour faire vendre des voyages – ce qui est banal – mais aussi pour transmettre des indications aux employeurs sur la personne qu'ils désiraient engager. A ce sujet, on est frappé de voir que les citoyens s'offusquent bien davantage de se voir «encartés», fichés, dans un dossier AVS par exemple, alors que chaque jour, pour leurs propres achats, ils utilisent une carte magnétique à mémoire ou achètent par correspondance et participent même à des concours.

Aujourd'hui, après des années de crédulité générale, la crise de confiance est, elle aussi, générale et concerne tous les maîtres de fichiers, particulièrement les maîtres de fichiers publics et plus spécifiquement les maîtres de fichiers de police. Une large discussion s'est engagée à ce sujet sur l'article 21. C'est en fait la seule disposition d'exception qui est ancrée dans la loi et qui donne au Conseil fédéral un blanc-seing dans l'établissement des dispositions particulières pour les domaines de la protection de l'Etat et de la sécurité militaire. La controverse est surtout intervenue après le dépôt du rapport de la

Commission d'enquête parlementaire et la discussion qui s'est engagée sur la politique et l'absence de base légale.

Pour résumer, nous ne voulons pas que des pleins pouvoirs soient attribués au Conseil fédéral sans que la protection de l'Etat et la sécurité militaire ne reposent aussi sur le principe de la légalité. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi en la matière, il peut s'écouler encore cinq à dix ans. La solution transitoire prévue par la majorité – c'est-à-dire que les dispositions actuelles prévues par la loi sur la protection des données soient en vigueur durant ce laps de temps – nous paraît abusive. Toujours dans le souci de protéger au maximum la personnalité et de rendre l'accès aussi facile que possible aux intéressés, nous sommes intervenus en soutenant la version du Conseil fédéral à l'article 321 du Code des obligations révisé. On ne peut en effet imaginer d'aller moins loin, au plan législatif, que ce que les conventions collectives de travail prévoient au sujet de la protection de la personnalité. Nous voulons qu'il y ait dans tous les cas une base légale pour conserver ce qui existe déjà, du moins dans certaines branches, entre les partenaires sociaux et qui compose l'acquis social.

Il est indéniable que la disposition qui a donné lieu à la plus large discussion, et la plus animée, a été celle concernant la presse. Nous y reviendrons plus loin dans la discussion par articles. Nous soulignons combien, au vu de l'augmentation de la sensibilité actuelle, il eût été préférable de voir réglé le problème de la protection des données de façon unifiée, à la fois aux plans cantonal et fédéral, dans les secteurs public et privé. C'est effectivement plus le but visé que l'autonomie des institutions politiques qu'il faut prendre en considération. Toutefois, une modification de la Constitution fédérale, de par la lourdeur qu'elle entraîne, est un acte politiquement insupportable après les trop longues années qui se sont écoulées jusqu'à l'aboutissement de la loi actuelle.

C'est pourquoi le groupe socialiste vous invite à voter l'entrée en matière, tout en réservant son vote final au vu du sort qui sera fait aux propositions de minorité qu'il présentera.

Thür: Die Entstehungsgeschichte des Datenschutzgesetzes ist kein Ruhmesblatt für die Effizienz schweizerischer Gesetzgebung. Herr Scheidegger hat schon darauf hingewiesen, andere Vorredner auch.

Obschon das Problem bereits 1971 erkannt worden war, brauchten wir rund zwanzig Jahre, um einen tauglichen Vorschlag auf den Tisch zu erhalten. Diese lange Zeitdauer ist um so weniger verständlich, als die Schweiz in dieser Frage keineswegs Neuland beschreiten musste. Als sich nämlich unser Land anschickte, sich mit der Materie zu befassen, hatten die USA, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland bereits solche Gesetze in Kraft gesetzt. In schneller Folge kamen in den darauffolgenden Jahren praktisch alle europäischen Länder hinzu, und wir sind wieder einmal am Schwanz. 1984, als das erste Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde und der erste Expertenentwurf vorlag, war das Resultat vernichtend. Vor allem von wirtschaftlichen Interessengruppen wurde ein eigentliches Sperrfeuer entfacht.

Der zweite Entwurf war bedeutend wirtschaftsfreundlicher, und in der ständerätlichen Fassung hatten wir in wichtigen Punkten dann noch mehr Wirtschaftsfreundlichkeiten. Die Bestimmungen über den Adresshandel beispielsweise wurden gelockert. Den Auskunfteien wurde es noch leichter gemacht, Auskünfte über die Kreditwürdigkeit von Personen einzuholen. Die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten wurden auf den privaten Bereich eingeschränkt, wo er praktisch nur noch Ombudsfunktionen hat. Die Eidgenössische Datenschutzkommission wurde auf eine reine Rekursinstanz zurückgestutzt. Vor diesem Hintergrund ist die heute vorliegende nationalrätliche Fassung eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem ständerätlichen Vorschlag. Es wurden in diesen Punkten Verbesserungen vorgenommen, die von seiten der grünen Fraktion samt und sonders unterstützt werden. Es gibt aber unseres Erachtens auch in diesem Entwurf noch einige Punkte, die höchst unbefriedigend gelöst worden sind. Zunächst einmal zum Geltungsbereich: Das vorliegende Gesetz findet leider auf der kantonalen Ebene nur beschränkt Anwendung. Aufgrund der geltenden Verfassungsregelung kann

nämlich der Bund den Kantonen datenschutzrechtliche Regelungen nur in jenen Bereichen vorschreiben, in denen die Kantone Bundesrecht ausführen. Hingegen hat der Bund keine verfassungsrechtliche Grundlage, um die Datenbearbeitung durch kantonale Organe insgesamt zu regeln. Wir verstehen es nicht, dass mit der Ausarbeitung dieses Gesetzes nicht auch gleichzeitig ein Vorschlag für eine Verfassungsänderung auf den Tisch gelegt worden ist, welche ermöglicht, dass auf dem Gebiet des Datenschutzes in der ganzen Schweiz eine einheitliche Regelung eingeführt werden kann. Abgesehen davon, dass es sich beim Datenschutz um ein hochrangiges Persönlichkeitsrecht handelt – Frau Zölich hat darauf hingewiesen –, das auf dem ganzen Staatsgebiet nach unserer Auffassung integral und gleich behandelt werden sollte, führt die beabsichtigte, jetzt stattfindende Spaltung der Rechtsordnung zu einer grossen Rechtsunsicherheit und Unübersichtlichkeit. Die betroffenen Bürgerinnen und Bürger müssen sich nämlich stets die Frage stellen, ob sie nun im Kanton im Bereich des Bundesrechts liegen – im Bereich, wo der Kanton Bundesrecht ausführt; dann gilt nämlich der Bundesdatenschutz – oder ob der Rechtsetzungsbereich des Kantons zur Diskussion steht; dann gelten nur die allenfalls vorhandenen Vorschriften des kantonalen Datenschutzes.

Eine solche Situation ist nach unserer Auffassung nicht haltbar und muss möglichst schnell überwunden werden. Wir sind deshalb entschieden der Auffassung, dass die Verfassungsgrundlage nach Verabschiedung dieses Gesetzes unverzüglich geschaffen werden muss. Wir sind deshalb für Ueberweisung der Motion Salvioni, die genau dieses Ziel verfolgt.

Eine zweite unbefriedigende Regelung haben wir im Bereiche des Staatsschutzes. Es wurde bereits von Herrn Vollmer und von Frau Jeanprêtre darauf hingewiesen. Der Bundesrat will in Artikel 21 für sich die Kompetenz für den Erlass von umfassenden Ausnahmeregelungen im Bereiche des Staatsschutzes. Er will die Regeln über den Zweck des Bearbeitens, die Bekanntgabe an das Ausland, die Regeln über die Meldepflicht und Registrierung und die Regeln über das Beschaffen von Personendaten beliebig und nach Gutdünken abändern oder gar aufheben können. Noch gravierender: Der Bundesrat will für sich sogar generell die Kompetenz in Anspruch nehmen, besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile auch ohne gesetzliche Grundlage in diesem Bereich bearbeiten zu können. Das heisst, dass sich der Bundesrat durch dieses Gesetz die generelle Ermächtigung geben will, im Bereiche des Staatsschutzes ohne gesetzliche Grundlage handeln zu dürfen.

Da fragen wir: Ist das tatsächlich das, was man nach der Fichenaffäre gelernt hat? Man stellte doch fest, dass sich die Staatsschutzorgane deshalb so verhalten haben, weil sie zu wenig Leitplanken hatten, weil sie zu wenig geführt wurden, weil zu wenig gesagt worden ist, was geht und was nicht geht. Zwar ist die bundesrätliche Fassung durch die Mehrheit der Kommission inzwischen verbessert worden. Sie erinnern sich daran: Das Geschäft war bereits in der letzten Session traktandiert und wurde dann kurzfristig abgesetzt, weil von verschiedener Seite gerade in bezug auf diesen Artikel Widerstand angemeldet worden ist und auch eine Referendumsdrohung der Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) im Raum stand. Die Kommission hat das Geschäft zurückgenommen, hat diesen Artikel 21 noch einmal beraten und nun wenigstens in diesem Punkt keine Generalklausel vorgeschlagen, sondern eine Ausnahmebestimmung, die auf fünf Jahre befristet ist. Das ist nach unserer Auffassung auch nicht das Gelbe vom Ei.

Es bleibt dabei, dass während fünf Jahren in diesem Bereich ohne gesetzliche Grundlage gearbeitet werden kann, und nach den Erfahrungen, die wir gemacht haben, ist das nicht haltbar. Immerhin kommt nach fünf Jahren die Stunde der Wahrheit, und man muss sich darüber ausweisen können, ob man in dieser Frist ein taugliches Gesetz hat erarbeiten können.

Was der Bundesrat vorschlägt, ist schlechterdings nicht haltbar. Es hätte zur Konsequenz – egal ob das Staatsschutzgesetz einmal beim Volk Gnade findet oder nicht –, dass der Staatsschutz ohne gesetzliche Grundlage weiter operieren

könnte. Das ist unseres Erachtens unter rechtsstaatlichen Aspekten unhaltbar und verrät ein bedenkliches Demokratieverständnis. Ich hoffe, dass Sie in diesem Punkt wenigstens der Mehrheitsfassung, wie sie nun vorliegt, die Unterstützung geben können. Wir werden Ihnen selbstverständlich unsere Minderheitsanträge beliebt machen wollen.

Unbefriedigend ist sodann die Behandlung der Medien in diesem Gesetz; es wurde auch schon darauf hingewiesen. Wir anerkennen den Grundsatz, dass die Medien dem Datenschutzgesetz grundsätzlich zu unterwerfen sind. Das ist in Artikel 2 bereits erfolgt. Es wurde ja kein Antrag gestellt, dass die Medien vom Geltungsbereich des Datenschutzes ausgenommen werden sollen. Indessen sind wir der Meinung, dass die Mehrheit der Kommission in Artikel 6bis zu wenig sensibel auf die Anliegen der Presse reagiert hat, sich zu ängstlich mit der Presse auseinandergesetzt hat. Wir bedauern das ausserordentlich und hoffen, dass es in diesem Punkt noch zur nötigen Korrektur kommen wird.

In diesem Sinne bitten wir Sie, auf diese Vorlage einzutreten und unseren Minderheitsanträgen zu folgen.

Günter: Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst ebenfalls die Schaffung eines Datenschutzgesetzes. Wir leben in einer Kommunikationsgesellschaft, Informationen werden immer wichtiger. Sie greifen über Grenzen, lösen abgeschlossene Gesellschaften auf. Wer Information hat, hat Macht; wer Informationen kombinieren, vernetzen kann, kommt zu wichtigen Schlüssen. Er merkt Trends früher, er vermeidet Fehler, er macht höhere Gewinne; dadurch gewinnt er an Einfluss. Es hat keinen Sinn, sich gegen die Vernetzung der Daten zu stemmen, das Informatikzeitalter zu bedauern, denn es bringt auch viele Vorteile: Verluste werden vermieden, Diktaturen werden gestürzt.

Auf der anderen Seite ist das Individuum tatsächlich in einer schwierigen Situation. Durch Kombination von Daten aus verschiedenen Quellen, durch ihre maschinelle Bearbeitung, kann heute ein Mensch rasch vollumfänglich in seinem Umfeld erfasst werden, viel besser als dies früher möglich war. Wir sind in diesem Sinn tatsächlich im Orwellschen «1984» angekommen, wo der Grosse Bruder alle ständig überwacht. Das heisst, dass die Freiheit des einzelnen, sein persönlicher Freiraum zunehmend in Gefahr sind, seine Privatsphäre eingegengt wird.

Unsere schweizerische Gesellschaft, unser Staat sind zivilisatorisch weit fortgeschritten. Die Informatik mit ihrer Datenverarbeitung kann nicht rückgängig gemacht werden, aber es können ihr Schranken gesetzt werden. Schranken, welche den Freiraum des einzelnen zu bewahren versuchen, welche dem Individuum auch im Informatikzeitalter eine Chance geben. Dazu sollte aus unserer Sicht das Datenschutzgesetz dienen. Aus diesen Überlegungen – Priorität beim Schutz des Individuums und seiner Privatsphäre – ergibt sich die Haltung unserer Fraktion. Eine Konsequenz daraus ist, dass wir es richtig finden, dass Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Ständeratsfassung gestrichen werden soll. Gerade gegenüber den Medien ist das Individuum nämlich in einer schwachen Position und bedarf des gesetzlichen Schutzes. Die Folgen einer publizistischen Vorverurteilung oder eines Rufmordes können unkorrigierbar sein.

Wir dürfen aber dieses Vorgehen nur wählen, wenn wir andererseits Journalistinnen und Journalisten so schützen, dass sie nicht um die Früchte ihrer Arbeit, ihrer Recherchen, ihrer Priemeurs geprellt werden können, vor allem dass sie ihren Auftrag zum kritischen Hinterfragen unserer Gesellschaft wahrnehmen können. Wir stimmen daher allen Anträgen auf Ergänzung des Gesetzes zu, welche den Medien den nötigen Schutz für ihre wichtige Arbeit bieten.

Zum Staatsschutz: Artikel 21 war eine Quelle reicher Diskussionen. Aus unserer Sicht war die ursprüngliche Fassung des Bundesrates eine Nachlieferung einer gesetzlichen Grundlage für das, was die Puk 1 bei der Bundesanwaltschaft kritisiert hat. Oder anders gesagt: sie könnte es zumindest sein oder werden. Die Kann-Formulierung, welche dem Bundesrat Ausnahmen vom Datenschutzgesetz erlaubt, kann natürlich restriktiv gehandhabt werden. Aber – und das ist entscheidend – sie könnte auch extensiv gehandhabt werden, so dass

der bedauerliche frühere Zustand gesetzeskonform in alle Ewigkeit weitergeführt werden könnte, unabhängig davon, ob nun ein Staatsschutzgesetz kommt oder nicht.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass das Volk darüber entscheiden soll, wie es mit der politischen Polizei weitergehen soll. Daher darf Artikel 21 Absatz 1 sicher nicht über das Datum einer möglicherweise negativen Volksabstimmung hinaus weitergeführt werden. Darum ist auch diese Fünfjahresbestimmung, die die Mehrheit heute in ihrer Fassung hat, von ganz zentraler Bedeutung.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass der Datenschutzbeauftragte eine Stellung erhalten soll, die mit Kompetenzen ausgestattet ist. Er soll nicht nur Entscheide an die Datenschutzkommission weiterziehen können, es muss auch möglich sein, dass gewöhnliche Bürgerinnen und Bürger sich direkt an ihn wenden, wenn sie befürchten, Opfer einer Verletzung des Datenschutzgesetzes geworden zu sein.

Es ist darauf zu achten, dass hier ein formloser Zugang der Bürger zu diesem Datenschutzbeauftragten möglich ist. Dieser Datenschutzbeauftragte soll, das ist unser Wille, Ombudsmannfunktionen mit Aufsichtsfunktionen vereinen. Die Kräfte und Mächte im Bereich des Sammelns und Vernetzens von Daten sind so ungleich verteilt, dass eine Unterstützung des Individuums, eine Hilfe bei der Sicherung seiner Privatsphäre nötig wird. Die Aufgabe wird immer dringender.

Ein letzter wichtiger Bereich sind die Patientenrechte: Der Schutz des Patientengeheimnisses war bisher durch das Strafbuch sehr gut. Zwar wurde die gesetzliche Vorschrift nicht immer eingehalten; gerade in Spitälern ist die Verwendung von Patientendaten für Forschungszwecke ohne Rücksprache mit Betroffenen recht häufig. Der Bundesrat wollte ursprünglich den heute teilweise gesetzlosen Zustand zum Gesetz erheben; der Schutz der Patientendaten sollte massiv eingeschränkt werden.

Es kann aber nicht der Sinn eines Datenschutzgesetzes sein, dass unter dem Titel des Schutzes ein eigentlicher Abbau der Privatsphäre im heiklen Gesundheitsbereich stattfindet. Wenn es je heikle Daten gibt, dann in diesem Bereich. Die Kommission hat das nach einer energischen Intervention und vor allem dank der Unterstützung durch Kollege Gilles Petitpierre teilweise eingesehen. Der Kommissionsantrag kommt unseren Intentionen etwas entgegen, genügt aber unserer Ansicht nach noch nicht.

Am besten gediend wäre dem Patienten immer noch – wir werden Ihnen einen entsprechenden Antrag unterbreiten –, wenn man gar nichts ändert und in diesem Bereich alles belässt, wie es heute ist. Heute ist der Schutz nämlich sehr gut.

M. Guinand: Le projet de loi que nous examinons s'inscrit dans le processus de renforcement de la protection des droits de la personnalité. Cette précision est importante. Plusieurs orateurs précédents ont déjà souligné le fait que le titre de la loi n'est pas approprié. Il ne s'agit pas de protéger les données, mais les droits de la personnalité à l'égard de l'enregistrement, du traitement, de l'utilisation, de la diffusion des données personnelles, particulièrement lorsque celles-ci font l'objet d'un traitement automatique.

Je rappelle ici quelle a été la politique de la Suisse en ce qui concerne la protection des droits de la personnalité. En adoptant, en 1907, l'article 28 du Code civil, la Suisse se trouvait à la pointe de la législation relative à la protection de la personnalité en Europe. Cette disposition de l'article 28 du Code civil a rendu d'énormes services durant de très nombreuses années. Il est vrai qu'à partir des années quatre-vingts de nouveaux dangers menaçant les droits de la personnalité sont apparus, d'où la nécessité d'une révision de renforcement.

Je vous rappelle qu'une première étape a été franchie en 1983, lorsqu'on a modifié l'article 28 du Code civil en le complétant. Il s'agissait alors de mieux préciser les différentes actions à la disposition de celles et ceux qui étaient atteints dans leur droit de la personnalité, et il s'agissait aussi et surtout de permettre d'obtenir des mesures provisionnelles visant à prévenir toute atteinte au droit de la personnalité, afin d'éviter que l'on ne doive intervenir une fois le mal accompli. On a également introduit en 1983 des dispositions particulières relatives

aux atteintes à la personnalité provenant des médias à caractère périodique. C'est à ce moment-là qu'on a instauré, sur le plan fédéral, le fameux droit de réponse.

Je me permets, à l'intention de nos collègues de Suisse alémanique et de ceux de Suisse romande qui n'écourent pas l'interprétation, de rappeler que «Gegendarstellung» en allemand signifie «droit de réponse» en français, et vice-versa. La traduction n'est pas excellente, et je me suis rendu compte, lors des travaux de la commission, que parfois nous ne savions pas de quoi nous parlions. C'est pourquoi j'ai apporté cette précision.

La révision de 1983, qui a donc essentiellement introduit le droit de réponse, prévoyait aussi, au départ, d'étudier le problème de la protection à l'égard du traitement des données personnelles. Mais il s'est rapidement avéré que ce domaine était délicat, difficile à régler, qu'il ne pourrait pas l'être dans le cadre des articles 28 du Code civil, étant donné le fait qu'il y avait là une inférence importante en matière de droit public. D'où la décision de disjoindre la protection de la personnalité à l'égard des données personnelles et la préparation d'une loi spéciale, celle précisément que nous examinons aujourd'hui. Cette loi va dans le sens que nous souhaitons. Les libéraux l'approuvent, car elle renforce encore une fois la protection des droits de la personnalité. On ne peut pas dire que cette loi soit simple. Son application n'ira pas sans difficulté, mais il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de régler simplement des questions compliquées. La discussion par articles montrera un certain nombre de ces difficultés.

Dans le débat d'entrée en matière, je voudrais dire quelques mots concernant le problème de la protection des droits de la personnalité à l'égard des médias, puisqu'on en a beaucoup parlé. Je rappelle tout d'abord un principe fondamental, que l'on m'a enseigné à l'université, que j'enseigne aujourd'hui à mes étudiants – et je souhaite pouvoir continuer de le faire – à savoir qu'en matière de la protection des droits de la personnalité la presse est soumise au droit commun. Par conséquent, il n'y a pas lieu de prévoir que la loi ne s'applique pas à la presse, ni de prévoir une loi spéciale pour ou sur la presse. Mais il faut reconnaître que la presse bénéficie d'une garantie constitutionnelle, celle de la liberté de la presse. De plus, nous reconnaissons aussi que la presse joue un rôle important et indiscutable dans la formation de l'opinion publique. La presse périodique, de surcroît, singulièrement quotidienne, de même que la radio, la télévision, doivent parfois travailler dans des conditions particulières et sont souvent soumises à des contraintes de temps. Il y a donc lieu de tenir compte, lorsqu'il s'agit d'appliquer les dispositions de la loi aux médias, de ces circonstances particulières: d'une part de la liberté dont jouit la presse – qui est garantie par la constitution – et d'autre part des conditions dans lesquelles les médias doivent travailler. C'est ce qu'a fait la jurisprudence dans l'application de l'article 28 du Code civil de 1912 à 1985, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de cet article. Je crois pouvoir dire que c'est ce que le législateur a fait lors de la révision de 1983, entrée en vigueur en 1985, et je crois aussi pouvoir affirmer que la jurisprudence qui a appliqué les nouvelles dispositions, en particulier sur le droit de réponse et sur les mesures provisionnelles, s'est montrée très soucieuse de respecter cet équilibre. Mais lorsqu'il s'est agi de protéger la personnalité des particuliers, les dispositions de la loi ont, me semble-t-il, rempli à satisfaction le rôle qui leur est assigné.

Les mêmes principes doivent s'appliquer, s'agissant de la protection des droits de la personnalité, à l'égard des données. Les médias doivent donc, en principe, être soumis à la loi, mais cette dernière doit tenir compte des impératifs de la presse et de la liberté dont j'ai parlé tout à l'heure. Nous pensons que les dispositions qui résultent des travaux de la commission vont dans ce sens. Il ne s'agit nullement d'introduire une précensure ni d'empêcher les médias de remplir leur rôle, mais il s'agit de faire en sorte que les droits de la personnalité soient sauvegardés lorsqu'ils sont menacés ou qu'ils subissent une atteinte. J'insiste sur la menace. Tout le processus législatif qui a été mené jusqu'ici a consisté justement à renforcer les mesures préventives, pour empêcher toute atteinte effective aux droits de la personnalité; par consé-

quent, des mesures sont nécessaires. Les médias qui plaident d'ailleurs si souvent en faveur du respect de ces droits devraient l'admettre sans difficulté. L'un des buts de la loi – il est important – est de permettre, comme mesure préventive, de faire disparaître les données inexactes, dont l'utilisation pourrait porter atteinte aux droits de la personnalité. C'est déterminant dans ce cadre de prévention. La Commission du conseil national, contrairement aux Conseils des Etats, estime qu'il n'y a pas lieu de faire d'exceptions sur ce point. Appliqué raisonnablement, comme les autres dispositions sur la protection des droits de la personnalité, le droit de rectification – car c'est de cela qu'il s'agit – ainsi garanti devrait pouvoir s'exercer sans porter atteinte aux principes de la liberté de la presse garanti par la constitution.

Le groupe libéral entre en matière, votera les propositions de la majorité de la commission et nous réinterviendrons au sujet de la protection de l'Etat lorsque nous discuterons de l'article 21 de la loi.

Portmann: Natürlich ist die Freiheit in der offenen Gesellschaft ohne den Preis ihres Missbrauchs nicht zu haben. Natürlich gilt es, den Kern der Medienfreiheit zu schützen. Natürlich schafft die Veröffentlichung von wahren Daten – nicht schon die Veröffentlichung der Ware Daten – in der freien Gesellschaft Transparenz und trägt zum sicheren Zusammenleben, zur besseren Lebensqualität bei. Natürlich leistet der Journalist, der für das Tagesbedürfnis des Publikums berichtet, und natürlich leistet der Chronist, der hintab wertend den Zeitlauf verdichtet, Arbeit für die Meinungsbildung des Publikums.

Für die freie Meinungsbildung der Bürgerschaft, zum besseren Zusammenleben in der Gesellschaft, dafür ist die Medienfreiheit da. Wenn die Medienfreiheit keine ethisch-dynamische Dimension auf die Gesellschaft hin hätte, wäre sie in der offenen Gesellschaft nicht derart sakrosankt. Sowohl die Meinungsäusserungsfreiheit des Medienschaffenden als auch der Persönlichkeitsschutz des Bürgers sind hohe Rechtsgüter. Sie sind in Konkurrenz gegen die Meinungsbildungsfreiheit der Gesellschaft abzuwägen.

Weil die CVP-Fraktion diesen Aspekt des Datenschutzrechtes zweimal kritisch diskutiert hat, ist sie nicht nur für Eintreten, sondern auch dafür, dass die Medien dem Datenschutzrecht unterstellt werden.

Die freie Meinungsbildung in der offenen Gesellschaft ist für die CVP-Fraktion Ziel der Medienfreiheit. Die freie Meinungsbildung in der offenen Gesellschaft ist nur zu haben, wenn die Medien in Freiheit mit wahren Daten arbeiten.

Die CVP-Fraktion hat einerseits ein unverkrampftes Verhältnis zur Medienfreiheit und andererseits ein kritisch distanzierendes Verhältnis zur Art, wie die Medienfreiheit real gehandhabt wird. Die CVP-Fraktion hat ein waches Auge für die Gefahren, die der Medienfreiheit von der eigenen Medienwirtschaft her drohen. Und sie schliesst ihre Augen nicht vor den Gefahren, die der Persönlichkeit des einzelnen unserer Gesellschaft vom Missbrauch der Medienfreiheit her drohen. Nicht Maulkorb ist das Ziel, nicht Retourkutsche ist das Mittel, nicht Ueberreaktion ist das Vehikel, auf dem die CVP-Fraktion den Missbrauch von Personendaten – durch die Medien – schützen will.

Wenn ein respektierter Publizist heute in einem Interview mit der «Berner Zeitung» erklärt, die Schweiz würde innerhalb Europas ziemlich allein dastehen, wenn das Parlament beschliesse, die Medien dem Datenschutzrecht zu unterstellen, nutzt er seine Möglichkeit nicht, mit Hilfe der Medienfreiheit wahre Daten über die Mediensituation im europäischen Datenschutzrecht zu verbreiten. Der Pressefreiheit will niemand an den Kragen.

Darauf, dass im Rechtsstaat der Missbrauch von Daten mit Hilfe des Rechts anzugehen ist, weist uns Karl Popper in seinem Werk «Die offene Gesellschaft und ihre Feinde» hin. Karl Popper und die CVP-Fraktion schätzen den Wert der Medien für die offene Gesellschaft hoch ein. Aber Karl Popper meint in der Fussnote 159 zum Kapitel 7 des zweiten Bandes: «Gesetze zum Schutz der Demokratie befinden sich noch immer in einem ziemlich zurückgebliebenen Entwicklungsstadium. Gar manches liesse sich tun und sollte getan werden. Zum Beispiel verlangt man Pressefreiheit mit dem Ziel, der Öffentlich-

keit genaue Nachrichten zukommen zu lassen. Aber von diesem Standpunkt aus betrachtet, ist sie eine sehr ungenügende institutionelle Garantie für die Erreichung dieses Ziels. Was gute Zeitungen gegenwärtig gewöhnlich auf eigene Initiative hin tun, nämlich der Öffentlichkeit alle zur Verfügung stehenden wichtigen Neuigkeiten zukommen zu lassen, liesse sich wohl als ihre Pflicht festsetzen, und das entweder durch sorgfältig formulierte Gesetze oder durch Errichtung eines von der öffentlichen Meinung gebilligten Moralkodexes.»

Der Präsident des Schweizerischen Buchhändler- und Verleger-Verbandes dagegen meinte, in der Demokratie sei jede präventive Regelung der Medienfreiheit ein Sakrileg. Der demokratische Rechtsstaat habe gegen den Missbrauch der Medienfreiheit einzig repressiv, negativ, strafend einzuschreiten. Die CVP-Fraktion weiss auch, dass es Pflicht der gesetzgebenden Gewalt ist, den Ordnungswillen des Souveräns beim Erlass dieses Gesetzes so klar auszudrücken, dass nicht die nachgeordnete Rechtsprechungsgewalt selbstherrlich Richtigrecht setzt.

Nun, diese Datenschutzvorlage will gesellschaftspolitisch mehr möglich machen als die freie Meinungsbildung der Bürgerschaft.

Die CVP-Fraktion steht hinter den Zielen, die vom Gesetz angestrebt werden: Das Amtsgeheimnis ist zu konkretisieren, im Bund von Amt zu Amt und gegenüber Dritten; die Daten vom Bund und von Privaten sind korrekt zu beschaffen und zu verifizieren; richtige Daten sollen massvoll bearbeitet werden; die Registrierten sollen ein Recht auf Auskunft haben, welche Daten über sie bearbeitet werden; falsche Daten sind zu korrigieren; Datensammlungen sind zuhanden eines öffentlichen Registers zu melden; Personendaten sollen nur dann ins Ausland geliefert werden dürfen, wenn das die Betroffenen nicht schwer gefährdet.

Die CVP-Fraktion steht auch zu den nötigen Institutionen, die mithelfen sollen, den Datenschutz zu verwirklichen: zum Datenschutzbeauftragten und zur übergeordneten Datenschutzkommission. Zum Verbandsklagerecht äusserst sich die CVP-Fraktion nicht.

Die CVP-Fraktion steht einstimmig zum spezifischen und nun moderat formulierten «Staatsschutzartikel», Artikel 21, als Uebergangslösung. Sie steht ebenso einstimmig dafür ein, dass der Bundesrat nicht unter Druck gesetzt werden darf, das Staatsschutzgesetz inert fünf Jahren – und erst noch erfolgreich – durch eine allfällige Volksabstimmung zu peitschen. Der Artikel 21 ist nach der Auffassung der CVP-Fraktion von jeder Befristung zu befreien.

Bundesrat Koller: Schon die Kommissionsarbeit und jetzt die heutige Eintretensdebatte haben gezeigt, dass die Zeit für den Datenschutz arbeitet. Während nämlich noch in den siebziger und achtziger Jahren die Vorarbeiten für ein Datenschutzgesetz in der Öffentlichkeit auf relativ grosse Kritik gestossen sind, hat sich heute die Einsicht bezüglich der Notwendigkeit eines solchen Erlasses allgemein durchgesetzt.

Vielleicht ist gegenüber jenen, die in der Eintretensdebatte gesagt haben, es sei reichlich viel Zeit verlorengegangen, zu betonen, dass die Probleme in unserem föderalistischen Staat ja nicht ganz einfach waren. Einerseits war die Frage zu entscheiden, ob es ein Einheitsgesetz für den öffentlichen und privaten Bereich geben soll, und andererseits war die schwierige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu lösen.

Im selben Mass, wie wir mit dem Umgang mit modernen Informatik- und Telekommunikationsmitteln vertraut geworden sind und deren Vorteile schätzen gelernt haben, sind wir uns auch ihrer Gefahren bewusst geworden. Umstrittene Informationsbearbeitungen im öffentlichen wie im privaten Bereich haben uns für die Belange des Persönlichkeitsschutzes unterdessen sensibilisiert, und Datenschutz ist ja nichts anderes als Persönlichkeitsschutz.

Auch in unserem Land hat sich bereits eine gewisse Gerichtspraxis zu Datenschutzfragen entwickelt, die sich an den Vorarbeiten zum Gesetz orientiert und dieses zugleich ein Stück weit vorweggenommen hat. Ferner sind zum Teil in den Kanto-

nen die Gesetzgeber aktiv geworden. Heute besitzen zehn Kantone kantonale Datenschutzgesetze für ihre kantonalen Verwaltungen.

Auch auf internationaler Ebene hat der Datenschutz Raum gewonnen: Nicht nur im Europarat, der besonders wertvolle Pionierarbeit geleistet hat, sondern neuerdings auch in der Europäischen Gemeinschaft steht der Datenschutz auf der Traktandenliste. Mit dem Entwurf für eine eigene Richtlinie über den Datenschutz ist dieser jetzt auch Gegenstand der Gesetzgebung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Betrachtet man diese verschiedenen Datenschutzbestrebungen wie auch die bereits bestehenden Gesetze im Ausland genauer, so zeigt sich, dass die materiellen Leitideen des Datenschutzes überall recht ähnlich sind. Man kann sagen, dass es heute bereits einen international konsolidierten Grundbestand von Datenschutzprinzipien gibt. Ausgangspunkt ist dabei die Ueberzeugung, dass die Bearbeitung von Informationen über Menschen, von Personendaten also, im Kern die Persönlichkeit berühren kann. Wenn falsche Informationen über uns verbreitet werden, wenn unsere Privat- oder Intimsphäre verletzt wird, wenn ohne unser Wissen und unsere Zustimmung Angaben über uns für einen uns verborgenen, nicht vorhergesehenen Zweck verwendet werden, können unsere Selbstbestimmung und unsere persönliche Entfaltung empfindlich eingeschränkt werden.

Diesen Gefahren will das Datenschutzgesetz entgegenreten. Zwar ist es Merkmal unserer Informationsgesellschaft, dass der Austausch von Sach- und Personeninformationen ein nie gekanntes Ausmass angenommen hat. Diese Entwicklung lässt sich zweifellos nicht rückgängig machen. Aber gerade darum müssen wir uns dafür einsetzen, dass über Personendaten, weil sie ein Teil der Persönlichkeit sind, nicht beliebig, nicht schrankenlos verfügt werden kann. Datenschutzrecht soll – so könnte man etwas allgemeiner formuliert sagen – sicherstellen, dass fair mit personenbezogenen Informationen umgegangen wird und dass die Bearbeitung von Daten für die Betroffenen transparent ist.

Im Entwurf für ein Datenschutzgesetz, das Sie heute beraten, wird dieser Grundbestand an allgemeingültigen Prinzipien vor allem in Artikel 4 festgehalten. Es sind die Prinzipien der Rechtmässigkeit, es ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit der Bearbeitung, der Richtigkeit der Daten, der Zweckbindung der Daten und der nötigen Sicherheitsmassnahmen für die Informationssysteme.

Auch die Instrumente des Datenschutzes, das heisst die Hilfsmittel, mit denen die Bürger in die Lage versetzt werden sollen, ihre persönlichkeitsrechtlichen Ansprüche durchzusetzen, ähneln sich in den einzelnen Ländern sehr stark. Ueberall – so auch in unserem Entwurf – steht das Auskunftsrecht im Vordergrund. Er ist gleichsam der Schlüssel zum Datenschutz. Jedermann soll bei Datensammlungen in jene Informationen Einblick nehmen dürfen, die ihn selber betreffen. Nur so kann er sich gegen falsche Angaben wehren und deren Weitergabe an Dritte verhindern.

Damit aber dieses Auskunftsrecht überhaupt zum Zuge kommen kann, muss mindestens für die bedeutendsten Datensammlungen eine Art öffentlich zugänglicher Plan bestehen. Diese Aufgabe erfüllt das Register der Datensammlungen, das vom Datenschutzbeauftragten geführt wird. Es soll den Bürgern einerseits zeigen, welche Karteien in der Bundesverwaltung geführt werden. Es soll aber auch Hinweise geben auf jene Datensammlungen Privater, die unter persönlichkeitsrechtlichen Gesichtspunkten besonders heikel sind.

Wir haben jedoch, gewarnt durch Erfahrungen im Ausland, darauf geachtet, dass das Gesetz nicht zu einer übertriebenen Datenschutzbürokratie führt. So wird von Bewilligungspflichten für die Einrichtung von Datensammlungen und Informationssystemen, wie sie gewisse ausländische Gesetzgebungen kennen, abgesehen. Private müssen sodann ihre Datensammlung nur melden, wenn verschiedene Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, das heisst, wenn tatsächlich ein erhebliches, überdurchschnittliches Gefährdungspotential besteht. Zudem haben wir Wert darauf gelegt, dass der Mehraufwand, den das Datenschutzgesetz dem Datenbearbeiter verursachen kann, sich in zumutbarem Rahmen hält. Auch die straf-

rechtlichen Bestimmungen haben wir auf das unbedingt Notwendige reduziert.

Herrscht somit in bezug auf die materiellen Grundsätze und die wichtigsten Instrumente in der in- und ausländischen Gesetzgebung eine grosse Einheitlichkeit, so gilt dies kaum für die Struktur der Datenschutzgesetze und auch nicht für die Regelung der datenschutzrechtlichen Aufsicht.

Ein wesentliches Merkmal des schweizerischen Entwurfs besteht darin, dass dieser sowohl den Datenschutz in der Bundesverwaltung wie auch jenen im privaten Bereich im gleichen Gesetz regelt. Für eine solche Konzeption spricht, dass die allgemeingültigen Datenschutzgrundsätze auf beiden Gebieten die gleichen sind. Der Betroffene kann durch die Informationsbeschaffung und -weitergabe Privater ebenso stark wie durch die Datenbearbeitung staatlicher Behörden verletzt werden. Aber auch das Anliegen einer ökonomischen Gesetzgebung legt eine solche Lösung nahe, denn so lassen sich Ueberschneidungen und Wiederholungen vermeiden, letztlich also Normen sparen.

Allerdings weist der privatrechtliche Datenschutz innerhalb des Gesetzes eine andere, eine spezifische Struktur auf. Der privatrechtliche Datenschutz soll nichts anderes als eine Konkretisierung des Persönlichkeitsschutzes sein, wie er bereits in Artikel 28 des Zivilgesetzbuches verankert ist. Der Entwurf versucht zu umschreiben, wann eine Datenbearbeitung zu einer Persönlichkeitsverletzung im Sinne des ZGB führt und die dort vorgesehenen Rechtsfolgen nach sich zieht. Im öffentlich-rechtlichen Datenschutz dagegen finden sich klare Gebote und Verbote an die Adresse der Verwaltung.

Da das Gesetz niemals auf die ganze Vielfalt von Datenschutzproblemen eine Antwort geben kann, ist die Ausgestaltung der datenschutzrechtlichen Aufsicht von entscheidender Bedeutung. In dieser Beziehung weichen die Lösungen in den einzelnen Ländern je nach Rechtssystem und Rechtstradition wesentlich voneinander ab. Auf diesem Gebiet besteht wohl auch die wichtigste materielle Differenz zwischen Ständerat auf der einen Seite und Bundesrat und nationalrätlicher Kommission auf der anderen.

Nach der Konzeption von Bundesrat und nationalrätlicher Kommission wird als eine Art Vermittler zwischen Datenbearbeiter und Bürger der Datenschutzbeauftragte geschaffen. Er soll nicht nur die Datenbearbeitung der Bundesorgane, sondern auch jene der Privaten beobachten. Er hat allerdings nur eine Vermittlungsfunktion und selber keine Entscheidungskompetenzen. Bei gewichtigen Konflikten soll er indessen – wenn sie sich nicht gütlich beilegen lassen – die Möglichkeit haben, einen richterlichen Entscheid durch die Datenschutzkommission herbeizuführen.

Bei dieser Kommission handelt es sich um eine Schieds- und Rekurskommission, wie wir sie auch auf anderen Gebieten des Verwaltungsrechtes kennen. Eine Besonderheit dieser Kommission ist, dass der Datenschutzbeauftragte ihr auch bestimmte Streitigkeiten von grundsätzlicher Bedeutung zwischen privaten Datenbearbeitern und den Betroffenen unterbreiten kann. Die Schieds- und Rekurskommission übernimmt damit eine Aufgabe, die sonst gewöhnlich dem Zivilrichter zukommt. Vorbild für diese Regelung im neuen Datenschutzgesetz war das Modell im Kartellgesetz.

Die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten ist nun aber vom Ständerat gestrichen worden. Er war der Auffassung, eine solche Behördenklage stelle im Privatrecht einen Fremdkörper dar. Ein Antrag, als Kompensation dafür zum Teil ein Verbandsklagerecht vorzusehen, ist im Ständerat relativ knapp gescheitert. In diesem Punkt ist die Vorlage sicher in einem unbefriedigenden Zustand in Ihren Rat gekommen.

Die nationalrätliche Kommission ihrerseits ist nun noch einen Schritt weiter gegangen als der Bundesrat. Sie hat nämlich nicht nur die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten wieder in den Entwurf aufgenommen, sondern zusätzlich noch ein eingeschränktes Verbandsklagerecht vorgesehen. Meiner Meinung nach ist damit des Guten zuviel getan worden. Nach meinem Dafürhalten sollte sich Ihr Rat daher für die ursprüngliche Konzeption des Bundesrates mit dem Datenschutzbeauftragten entscheiden. Sonst besteht tatsächlich die Gefahr einer Ueberdotierung von aufsichtsrechtlichen In-

strumenten im Datenschutz. Frau Zölich als Sprecherin der SVP-Fraktion hat auch darauf hingewiesen. Nach meiner Beurteilung ist die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten ein wirksameres Instrument als das private Verbandsklagerecht. Deshalb möchte ich Sie bitten, dieser Konzeption zum Durchbruch zu verhelfen.

Lassen Sie mich nach diesem knappen Ueberblick über Grundsätze und Struktur des vorgeschlagenen Datenschutzgesetzes noch auf drei Einzelfragen eingehen, die auch in Ihrem Rat bereits ausführlich behandelt worden sind.

Während der Ausarbeitung des Datenschutzgesetzes hat sich von Anfang an immer wieder die Frage gestellt, ob und in welchem Ausmass das Gesetz auch auf die Datenbearbeitung in den Kantonen, d. h. vor allem auf die Informationsbearbeitung in den kantonalen Verwaltungen, Anwendung finden soll. Die Bundesverfassung lässt eine umfassende Datenschutzregelung im kantonalen öffentlichen Bereich aber nicht zu. Hingegen ist es verfassungsrechtlich möglich, kantonale Organe den Datenschutzregelungen des Bundes zu unterwerfen, soweit sie Bundesrecht vollziehen.

Um nun den Datenschutz auch in jenen Kantonen weiter voranzutreiben – und Sie haben gehört, es ist noch die Mehrzahl, bis heute haben nur zehn Kantone ein kantonales Datenschutzgesetz –, schlägt Ihre Kommission in Artikel 30a vor, dass das Datenschutzgesetz des Bundes in den Kantonen, die noch kein eigenes Gesetz erlassen haben, grundsätzlich Anwendung finden soll, soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht. Das dürfte eine schonende, im Interesse der Bürger aber doch notwendige Verbesserung der Vorlage sein. Die Kantone haben sich im Vernehmlassungsverfahren 1984 zwar gegen diese Lösung gewehrt. Fairerweise muss ich jenen Kantonen, die noch kein eigenes Datenschutzgesetz haben, auch zugestehen, dass viele natürlich den Erlass dieses Bundesdatenschutzgesetzes abgewartet haben. Aber da die Kantone nach Erlass des Bundesdatenschutzgesetzes jederzeit durch Erlass eines eigenen Gesetzes die Möglichkeit haben, aus dieser Verpflichtung von Artikel 30a wieder entlassen zu werden, scheint mir das ein vernünftiger Kompromiss zu sein.

Ein zweites Problem ist das Verhältnis von Datenschutz und Medien. Ihre Kommission ging davon aus, dass das Datenschutzgesetz, insbesondere die Regelung des Auskunftsrechtes, nicht zu einer Beeinträchtigung der Pressefreiheit und insbesondere auch nicht zu einer indirekten Vorzensur führen dürfe. Die Medien haben diese Intention Ihrer Kommission offenbar nicht so gesehen. Aber die Kommission und der Bundesrat waren sich bewusst, dass Persönlichkeitsverletzungen, welche von der Presse begangen werden, in vielen Fällen sehr schwer wiegen und oft auch gar nicht mehr wiedergutmacht werden können. Zu Recht hat sich deshalb die Kommission gefragt, ob es angesichts dieses Gefährdungspotentials wirklich angehen könne, die Medien total aus dem Anwendungsbereich dieses Datenschutzgesetzes zu entlassen.

Der Bundesrat und die Kommission sind der Meinung, dass das nicht getan werden kann. Auch die Medien müssen zur Kenntnis nehmen, dass das Datenschutzgesetz einer Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes dient; das ist ein Kennzeichen der allgemeinen jüngeren Rechtsentwicklung. Dieses Bestreben nach Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes kann angesichts des bestehenden Gefährdungspotentials auch vor den Medien nicht Halt machen. Es geht vielmehr darum, den rechten Ausgleich zwischen dem Anliegen einer freien Presse und jenem des Persönlichkeitsschutzes zu finden; darum hat sich die Kommission sehr intensiv bemüht, und wir werden uns wohl in der Detailberatung hier im Rat noch einmal sehr intensiv darum bemühen.

Ein drittes Detailproblem: Datenschutz im Staatsschutz. Schon in der Kommission ist immer wieder geltend gemacht worden, der Bund habe zurzeit überhaupt keine gesetzliche Grundlage für den Staatsschutz. Und wenigstens Herr Thür hat diese Behauptung auch heute wiederholt. Er hat sogar gesagt, das zeuge von einem sehr bedenklichen Demokratieverständnis des Bundesrates.

Ich möchte Sie doch bitten, den neuesten Bundesgerichtsentscheid zur Kenntnis zu nehmen. Das Bundesgericht hat am

29. Mai dieses Jahres über die beiden staatsrechtlichen Klagen, im Zusammenhang mit der Verordnung des Bundes vom 5. März 1990 über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes, entschieden. Es hat die Klage des Kantons Genf gegen den Bund abgelehnt und die Klage des Bundes gegen den Kanton Basel-Landschaft gutgeheissen und festgestellt, dass der Bundesrat beim Erlass der erwähnten Verordnung im Rahmen seiner Zuständigkeit gehandelt habe. Das Bundesgericht hat gleichzeitig den Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Basel-Landschaft vom 7. November letzten Jahres für nichtig erklärt.

Wir besitzen zwar die schriftliche Begründung dieses für den Staatsschutz sehr wichtigen Urteils noch nicht. Meine Mitarbeiter, die bei der öffentlichen Urteilsberatung dabei waren, haben mir aber gesagt, es lasse sich folgendes eindeutig aus diesem Urteil ableiten: Das Bundesgericht hat im Rahmen dieser beiden Klageverfahren nicht nur die Kompetenz des Bundes zum Erlass der Staatsschutzverordnung festgestellt, sondern mit seinem Entscheid auch die Bundeskompetenz zur Regelung des Staatsschutzes auf Verfassungs- und Gesetzesstufe eindeutig bejaht. Es ist dabei – wie ich immer gesagt habe – bewährten rechtlichen Anschauungen gefolgt. Danach kommt dem Bund – gestützt auf die Artikel 85 und 102 der Bundesverfassung – die materielle Kompetenz zum Ergreifen von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu. Diese Zuständigkeit ist dem Bund laut Bundesgericht im übrigen auch ohne ausdrückliche Grundlage gleichsam als Vorverfassungsrecht aus dem eigentlichen Staatszweck heraus mitgegeben. Diese Kompetenz des Bundes ist dann durch Artikel 17 Absatz 3 der Bundesstrafprozessordnung konkretisiert worden.

In bezug auf die Interpretation von Artikel 17 Absatz 3 hatte sich das Bundesgericht vor allem auf die Entstehungsgeschichte gestützt und festgestellt, dass dem Bund seit Ende des letzten Jahrhunderts bei der Verfolgung staatsgefährlicher und verbrecherischer politischer Umtriebe stets eine Koordinations- und Leitungsrolle zugekommen sei. In der Regel habe der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben mit den kantonalen Polizeibehörden zusammengearbeitet. Diese Kompetenzen des Bundes müssten auch heute anerkannt werden. Daneben bejahte das Bundesgericht allerdings auch eine eigenständige kantonale Zuständigkeit im Bereich des Staatsschutzes.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Bundesgericht in seinem Urteil die Führungskompetenz des Bundes im Bereiche des Staatsschutzes ganz klar bestätigt und auch klar festgestellt hat, dass unsere bisherige Staatsschutzstätigkeit eine gesetzliche Grundlage habe. Das soll uns allerdings nicht hindern – und das auch wiederum in Uebereinstimmung mit dem Bundesgericht –, Ihnen möglichst rasch ein verbessertes Staatsschutzgesetz zu unterbreiten. Denn der Bundesrat war sich immer einig, dass Artikel 17 des Bundesstrafprozesses aus historischer Sicht zwar genügt – das liegt in der Natur der Sache, der Bundesstrafprozess stammt aus den dreissiger Jahren –, den heutigen Anforderungen einer Kompetenzumschreibung jedoch nicht mehr voll zu entsprechen vermag. Wir werden Ihnen daher ein neues Staatsschutzgesetz mit klareren und detaillierteren gesetzlichen Grundlagen unterbreiten.

Es schien mir wichtig, Ihnen, bevor Sie morgen in die grosse Staatsschutzdebatte einsteigen, diese Klarstellung durch den bundesgerichtlichen Entscheid bekanntzugeben.

Ich gebe zu, dass dieses Datenschutzgesetz erdauert werden musste. Der langwierige Arbeitsprozess hat aber auch zu einer Läuterung des Entwurfs und zu einem grösseren Konsens über die Notwendigkeit eines Datenschutzgesetzes geführt.

Es ist nun über zwanzig Jahre her, seit im deutschen Bundesland Hessen das erste Datenschutzgesetz der Welt in Kraft getreten ist. Wir haben unterdessen vielfältige Erfahrungen mit der elektronischen Datenverarbeitung und auf internationaler Ebene auch mit dem Datenschutz machen können. Die früher zum Teil vorhandene, fast panische Angst vor dem Computer ist glücklicherweise gewichen. Andererseits vermögen wir heute die tatsächlichen Risiken der Informationsgesellschaft klarer zu erkennen und nüchterner zu beurteilen.

Der vorliegende Gesetzentwurf gibt auf diese Gefahren eine adäquate Antwort, nicht im Detail, aber wenigstens im Grundsätzlichen. Seine Prinzipien werden für eine längere Zeit einen wirksamen Schutz gegen übermässige Eingriffe in die persönliche Freiheit der Menschen bieten. Dabei verschliesst sich das Gesetz der weiteren technischen Entwicklung nicht. Es ist insofern technisch neutral gehalten. Der Entwurf steht auch – was heute ja von besonderer Bedeutung ist – im Einklang mit allen Bestrebungen zum Schutze der Persönlichkeit auf europäischer Ebene. Er ist in diesem Sinne des Wortes also auch europafähig.

Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2 Einleitung, Bst. a, c–h

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Bst. abis, b

Streichen

Abs. 2 Bst. i (neu)

i. Daten, die das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bearbeitet.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

... les traitements de données concernant des personnes physiques ...

Al. 2 introduction, let. a, c–h

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 let. abis, b

Biffer

Al. 2 let. i (nouvelle)

i. aux données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge.

M. Cotti, rapporteur: L'alinéa premier de l'article 2 – Champ d'application – impose des obligations aux personnes dites privées et aux organes fédéraux. L'expression «personnes privées» désigne des personnes qui traitent les données dans le cadre d'une relation de droit privé. La catégorie des organes fédéraux comprend en premier lieu toutes les unités administratives de la Confédération qui oeuvrent de manière indépendante dans la sphère d'attribution précise.

Le Conseil des Etats a voulu indiquer que la loi régit les données des personnes physiques et morales. Nous avons voulu préciser, après discussion, que la présente loi s'applique au traitement des données concernant les personnes physiques et morales, et non pas effectuées par ces personnes. Une certaine confusion aurait pu se produire avec le texte du Conseil des Etats car c'est bien l'objet et non pas le sujet de la protection qui est une personne physique ou morale. Le maître du fichier ne doit pas être qualifié, c'est le fait de tenir un fichier qui le soumet à la loi, qu'il soit personne privée ou organe fédéral. Cette mise au point ne concerne que le texte français.

L'alinéa 2 indique les cas où la loi ne s'applique pas. Je décrirai les différents cas de cet alinéa 2, en laissant de côté la lettre b dont nous parlerons ultérieurement. La loi ne s'appli-

que donc pas, selon la lettre a, aux données traitées par une personne physique pour un usage exclusivement personnel et communiquées seulement à ses proches. C'est une exception opportune. Il s'agit presque toujours de données qui n'intéressent que celui qui les a rédigées et qui n'a aucune envie de les rendre publiques. Il s'agit d'idées à caractère provisoire et incomplet. Il faudrait donc déterminer cas par cas quand les données servent exclusivement à l'usage privé, ce qui, en général, se produit lorsque le traitement des données n'a aucune conséquence pour la personne concernée, ni du point de vue juridique ni du point de vue économique. Il est en effet hors de question qu'une personne puisse être tenue de révéler le contenu de son agenda tout comme un avocat les notes qu'il est amené à prendre dans l'exercice de sa profession, à titre de pense-bête, du moment qu'il n'en fait qu'un usage strictement personnel. En pratique, le juge n'aura certainement aucune difficulté dans la concrétisation de cette norme. Il est d'ailleurs évident que lorsque quelqu'un subit une atteinte à la suite d'un quelconque traitement de données à usage exclusivement personnel, il est toujours possible de faire valoir les prétentions qui découlent de la protection générale de la personnalité constituées par les articles 28 et suivants du Code civil.

A la lettre abis, nous proposons d'abolir l'exception faite par le Conseil des Etats pour la Confédération, les cantons, les communes, ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales. L'idée du Conseil des Etats en introduisant cette lettre abis, c'est que les corporations de droit public doivent avoir le maximum de transparence et ne pas pouvoir par conséquent se référer à la loi sur la protection des données pour protéger les données recueillies par elles-mêmes. Naturellement, lorsque ces corporations de droit public traitent des données, elles sont soumises à la loi. Notre commission a décidé de biffer cet alinéa abis pour les raisons suivantes. Le problème de savoir si la Confédération, les cantons, les communes, ainsi que les Etats étrangers et les organisations internationales sont soumises à la protection des données est du domaine du droit public. La commission du Conseil national considère que le principe est clair: dès que des communes ou d'autres corporations agissent dans le domaine du droit privé, c'est le droit privé qui sera appliqué, donc le Code civil suisse et la loi sur la protection des données. En outre, c'est un principe général du droit des gens que les Etats étrangers et les organisations internationales ne sont pas soumis à des normes de droit interne. Ce problème est réglé dans chaque cas dans les accords concernant le siège, «Sitzabkommen». La loi sur la protection des données sera donc appliquée si le cas est prévu dans les accords de siège.

En ce qui concerne la lettre i que nous avons ajoutée, notre commission a adopté une proposition de M. Petitpierre créant une exception pour les données traitées par le Comité international de la Croix-Rouge. En effet, le CICR est une association de droit civil au sens des articles 60 et suivants du Code civil et n'est donc pas considéré vraisemblablement comme une organisation internationale. Il pourrait donc être soumis à des normes de droit interne et, par conséquent, à la loi sur la protection des données. Il ne fait pourtant aucun doute que le Comité international de la Croix-Rouge, qui accomplit une mission humanitaire de la plus haute importance, ne doit pas être soumis à cette loi. Il serait inacceptable qu'il soit tenu de donner accès à ses données en préjugant ainsi les personnes qu'il entend protéger.

Frau **Nabholz**, Berichtersterterin: Die Kommission hat drei Änderungen gegenüber der ständerätlichen Fassung vorgenommen. Sie schlägt Ihnen die Streichung von Absatz 2 Litera abis, die Streichung von Litera b und eine Ergänzung um eine Litera i vor.

Die Streichung von Litera abis hat damit zu tun, dass die Formulierung, wie sie der Ständerat vorgenommen hat, vielleicht mehr zur Verwirrung als zur Klärung darüber dient, was vom Datenschutz erfasst ist und was nicht. Mit Litera abis wollte der Ständerat rein statistische Daten über den Bund, die Kantone und die Gemeinden vom Datenschutz ausschliessen. Sobald es sich aber um Angaben über Gemeindegänger handelt, sind

diese natürlich wieder vom Datenschutz betroffen und können sich auf die entsprechenden Grundlagen berufen; das alles wird aus der Version des Ständerates nicht klar. Wir bitten Sie daher – um hier Missverständnisse zu vermeiden –, diesen Buchstaben zu streichen.

Wir schlagen Ihnen entsprechend unseren Ausführungen im Eintretensvotum vor, Litera b in Absatz 2 («Daten, die in periodisch erscheinenden Medien wie Presse, Radio und Fernsehen veröffentlicht werden») ebenfalls zu streichen. Litera b, wie sie auf der Fahne in der Fassung des Bundesrates und Ständerates noch enthalten ist, ist missverständlich. Gemeint war nie, dass die Medien überhaupt nicht unter das Datenschutzgesetz fallen sollen, sondern mit dem Buchstaben b wollte man aussagen, dass bei jenen Daten, die in Radio, Fernsehen oder Presse schon veröffentlicht worden sind und wo eben das Gegendarstellungsrecht zur Anwendung kommen kann – Gegendarstellungsrecht gemäss ZGB –, nicht auch noch das Datenschutzrecht gelten soll.

Wir wollen eben genau das vermeiden, was viele Medienschaffende offenbar befürchten, dass keine Kumulation dieser beiden Instrumente für bereits publizierte Daten gelten soll. Das heisst also, die Datenschutzbestimmungen gelten nur für Personendaten, die noch nicht publiziert sind, wenn noch keine Veröffentlichung der Daten stattgefunden hat, d. h. also im Vorfeld der Publikation. Wenn sie publiziert sind, gilt das Instrumentarium des ZGB.

Schliesslich schlagen wir Ihnen eine Ergänzung um Buchstabe i vor. Es handelt sich um die Sondersituation des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Das IKRK ist eigentlich ein Verein im Sinne von Artikel 60 ZGB und würde damit unter das Datenschutzgesetz fallen. Auf der anderen Seite hat das IKRK völkerrechtlich ganz delikate Verpflichtungen wahrzunehmen. Es entstanden daher im Kreise des IKRK Befürchtungen, dass durch Einsichtsrechte allenfalls plötzlich ganz gefährdete Personenkreise exponiert würden. Wir haben darum das IKRK in die Ausnahmen vom Datenschutzrecht aufgenommen, damit die Sicherheit besteht, dass nicht Dinge geschehen, die niemand will, Dinge, die im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verpflichtungen dieser Organisation äusserst heikel sein könnten.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Einleitung, Bst. b, d, f, h, i bis, k, l

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Bst. a

a. Daten: alle Angaben, die sich

(Dieser Antrag hat zur Folge, dass in verschiedenen anderen Artikeln des Entwurfes das Wort «Personendaten» durch «Daten» ersetzt werden muss.)

Bst. c, g

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. e

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Thür, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II

(Cincera, Aregger, Guinand, Hösli, Reimann Maximilian)

....

1. Streichen

Bst. i

i. aufgebaut ist, dass die Daten nach betroffenen Personen erschliessbar sind;

Art. 3

Proposition de la commission

Introduction, let. b, d, f, h, i bis, k, l

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Let. a

a. Données: toutes les informations ...
(cette proposition a pour conséquence la modification du terme «données personnelles» en «données» dans différents articles du projet)

Let. c, g

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Let. e**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Thür, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Cincera, Aregger, Guinand, Hösli, Reimann Maximilian)

....

1. Biffer

Let. i

(La modification ne concerne que le texte allemand)

Einleitung, Bst. a–d – Introduction, let. a–d
Angenommen – Adopté

Bst. e – Let. e

Thür, Sprecher der Minderheit I: Beim Minderheitsantrag zu Artikel 3 Buchstabe e geht es um die Definition der besonders schützenswerten Personendaten. Ich schlage Ihnen vor, hier an der ständerätlichen Fassung festzuhalten. Die bundesrätliche Fassung zählt jene Elemente abschliessend auf, die unter den Begriff der besonders schützenswerten Personendaten fallen sollen. Demgegenüber hat der Ständerat eine offenere Fassung gewählt; er definiert zunächst die besonders schützenswerten Personendaten ganz allgemein als Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. So die ständerätliche Definition der besonders schützenswerten Personendaten. Diese generelle Umschreibung der besonders schützenswerten Personendaten ergänzt der Ständerat durch einige Leitplanken. Es wird insbesondere gesagt, wann man ein Datum als besonders schützenswert betrachten soll, und zwar mit einer nicht abschliessenden Aufzählung wesentlicher Punkte. Das scheint mir in diesem Bereich richtig zu sein. Die ständerätliche Fassung verhindert, dass hier abschliessend festgestellt wird, was besonders schützenswert ist, und ermöglicht, dass der Richter in Zukunft mit diesen Leitplanken eine Rechtsentwicklung in die Wege leiten kann, wenn dies aufgrund der künftigen Entwicklung nötig ist.

Wir können gerade im Bereich der besonders schützenswerten Personendaten heute nicht abschliessend sagen, was der einst einmal unter diesen Begriff fallen soll. Dass die abschliessende Definition zu Problemen führen kann, haben wir bei der Behandlung von Artikel 328b des Obligationenrechts festgestellt – auf der Fahne auf Seite 15.

Bei Artikel 328b OR geht es um die Bearbeitung von Personendaten durch den Arbeitgeber. Bei der Diskussion dieses Artikels haben wir festgestellt, dass beispielsweise Fragen nach dem Charakter des Arbeitnehmers nicht unter die besonders schützenswerten Personendaten fallen würden, wenn die bundesrätliche Fassung als Grundlage verwendet würde. Wenn Sie sich dieses Beispiel vor Augen halten, müssen Sie sagen, dass das absurd ist. Der Arbeitgeber kommt aufgrund des Arbeitsverhältnisses, aufgrund der sehr nahen Beziehung zum Arbeitnehmer in der Regel zu einer Menge von sehr persönlichen Informationen, die für ihn die Möglichkeit schaffen, ein Charakterbild zu erstellen. Die Person des Arbeitnehmers wird bis zu einem gewissen Grad für den Arbeitgeber transparent. Charakterliche Eigenschaften können auch intime Bereiche betreffen, die im Normalfall nur sehr nahestehenden Personen bekannt sind. Gerade solche Eigenschaften würden also nicht als besonders schützenswert gelten, wenn Sie die

bundesrätliche Fassung unterstützen würden. Diese Konsequenz ist nicht haltbar.

Die ständerätliche Fassung würde, weil sie nicht abschliessend ist, die Möglichkeit schaffen, dass ein solches Datum durch die Rechtsschutzentwicklung des Richters als besonders schützenswert bezeichnet werden könnte. In der Kommissionsberatung hat der Bundesrat eingeräumt, dass die ständerätliche Lösung vom Schutzgedanken her Vorteile aufweise. Er sieht jedoch die Nachteile in der Rechtsunsicherheit, weil die abschliessende Aufzählung ein für allemal festlegen würde, was besonders schützenswert wäre und was nicht. Dieser Nachteil ist in Kauf zu nehmen, wenn es um ein derart sensibles Gebiet geht wie die besonders schützenswerten Personendaten. Hier müssen Sie der Rechtsentwicklung die Möglichkeit geben, dass sie neuen Sachverhalten angepasst werden kann. Ich betrachte deshalb die starre Lösung des Bundesrates als Nachteil und die offene Lösung des Ständerates als Vorteil, weil wir uns in einem besonders sensiblen Bereich befinden. Wir haben übrigens auch in anderen Rechtsbereichen – wo es um Fragen des Persönlichkeitsschutzes geht – nicht abschliessende Umschreibungen, damit sich das Recht weiterentwickeln kann, damit ein gewisser Beurteilungsspielraum für die Zukunft bleibt.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, der ständerätlichen Fassung den Vorzug zu geben.

Cincera, Sprecher der Minderheit II: In Artikel 3 Buchstabe e werden die besonders schützenswerten Personendaten aufgelistet. Der Begriff «besonders schützenswert» ist eine qualitative Wertung. Es handelt sich um eine wichtige Liste mit den wichtigsten schützenswerten Daten. Diese Liste enthält zwei Sorten solcher Daten: Erstens solche, welche die Privat- und Intimsphäre der Persönlichkeit betreffen, und zweitens solche, welche in einer offenen, demokratischen Gesellschaft als öffentliches Gut bezeichnet werden können und die übrigens der Vielfalt der Ansichten und Meinungen dienen. Gegen einen strengen Schutz der Daten aus der Privat- und Intimsphäre hat wohl niemand etwas einzuwenden. In Klammern muss ich anfügen, dass diese Daten auch von den Medien als besonders schützenswürdig zu respektieren sind. Im Gesetz werden sie mit «Daten über: die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen» umschrieben.

Die zweite Kategorie, also jene Daten, welche öffentliches Gut sind, werden mit den vier Begriffen «religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten» umschrieben. Abgesehen davon, dass diese Liste vermutlich mangels eines Staatsschutzgesetzes den Bereich der öffentlichen Meinungsbildung selektiv und damit zwangsläufig etwas einseitig abdeckt, gehören diese Ansichten und Tätigkeiten nicht in den Bereich der besonders schützenswerten Personendaten. Diese Ansichten und Tätigkeiten sind meistens öffentlich bekannt. In der Regel haben Leute, welche sich in der Gesellschaft auf irgendeinem dieser Gebiete aktiv betätigen, sogar ein vitales Interesse daran, dass ihre Ansichten und Tätigkeiten öffentlich zur Kenntnis genommen werden. Als Daten an sich unterstehen sie so oder so den allgemeinen Schutzbestimmungen dieses Gesetzes. Was das heisst, brauche ich nicht weiter zu erklären. Wenn schon, müsste man die Frage eines besonderen Schutzes dieser genannten Ansichten und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem neuen Staatsschutzgesetz prüfen, denn dort hat es ja Schwierigkeiten gemacht, was der Staat mit diesen Ansichten macht. Im Datenschutzgesetz sind sie ein Fremdkörper, besonders übrigens dann, wenn wir auch die Medien diesem Gesetz unterstellen, denn die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Tätigkeiten und Ansichten werden besonders über die Medien in die öffentliche Diskussion eingebracht. Auf der einen Seite sollen also die persönlichen und die Daten der Intimsphäre besonders geschützt werden, auf der andern Seite sollen alle jene Tätigkeiten und Ansichten, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden sollen, wenn wir eine offene Gesellschaft sein wollen, eben nicht diesem besonderen Schutz unterstellt werden.

Es gibt also keine Rechtfertigung für die Errichtung eines gleich restriktiven Schutzmechanismus von Daten des öffentlichen Gutes wie für Daten aus der Privat- und Intimsphäre. Ich bitte Sie deshalb, dem Streichungsantrag der Minderheit II zuzustimmen.

Rechsteiner: Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen, hingegen den Antrag der Minderheit II zu verwerfen.

Zum Antrag der Minderheit I: Es scheint uns sinnvoll – wie der Ständerat beschlossen hat –, «Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht», einem besonderen Schutz zu unterstellen, das heisst, die offene Formulierung zu wählen, um einen besseren Schutz der besonders schützenswerten Personendaten zu erreichen. Die offene Formulierung ist der abschliessenden Formulierung deswegen überlegen, weil sie eine gewisse Entwicklung in die Zukunft offenlässt und insbesondere auch Daten einem besonderen Schutz unterstellen kann, bei denen die Verknüpfung das besondere Gefährdungsmoment für die Individuen ausmacht. Der Ständerat hat mit der offenen Fassung eine überzeugende Formulierung gefunden.

Beim Minderheitsantrag II – ich möchte dazu nicht viele Worte verlieren – macht bereits die Person des Antragstellers überdeutlich, wofür es hier geht. Es geht ja, wenn man es etwas hart ausdrücken möchte, um das Herausbrechen «der religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten» aus den besonders schützenswerten Personendaten, also um nichts anderes als um einen Freipass für ungehindertes Schnüffeln. Es kann ja wohl nicht der Ernst sein, dass diese besonders schützenswerten Daten – die religiösen, weltanschaulichen, politischen und gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten sind Paradebeispiele – nicht mehr diesen besonderen Schutz verdienen sollen, der gemäss Entwurf vorgesehen ist, also eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung bei Bundesorganen oder Rechtfertigungsgründe bei privaten Personen.

Man muss immerhin noch feststellen, dass es nicht um die öffentlich zugänglichen Daten geht, bei denen ohnehin gewährleistet ist, dass sie bearbeitet werden können. Die gesamte Gesetzgebungsarbeit würde wieder zunichte gemacht, wenn einem solchen Antrag gefolgt würde. Auch die einschlägige Europaratskonvention erwähnt die Daten, um die es beim Minderheitsantrag II geht, als Beispiele von besonders schützenswerten Personendaten.

Ich ersuche Sie somit, den Minderheitsantrag II abzulehnen.

M. Cotti, rapporteur: Nous avons deux propositions. La première, de la minorité I, Thür, nous demande de revenir à la version du Conseil des Etats qui présente une formulation non exhaustive lorsqu'il s'agit de qualifier des données sensibles dont la portée aux fins de l'application de la loi est très importante.

Un élément au moins nous amène à choisir une énumération exhaustive des données sensibles, et cela tient au fait que le maître du dossier doit distinguer de façon précise les données sensibles de celles qui ne le sont pas, étant donné qu'il est obligé d'enregistrer son fichier auprès du préposé. En effet, l'obligation d'enregistrement est fixée dans le domaine privé lorsqu'on collecte des données particulièrement dignes de protection, c'est-à-dire les données sensibles. Une énumération non exhaustive engendrerait certainement des problèmes d'interprétation et des difficultés lorsqu'il s'agirait de qualifier le dossier.

La majorité de la commission, par 8 voix contre 7, vous invite donc à adopter la version du Conseil fédéral.

Quant à M. Cincera, il aimerait, dans la proposition de minorité II, supprimer «les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales» de la liste des données sensibles. J'ajoute aux propos déjà exprimés que ces données sont considérées comme sensibles sur le plan international, dans la Convention européenne, dans les directives de la Communauté européenne ainsi que dans les lois de plu-

ieurs pays. Il en est de même dans la plupart des cantons. Il n'y a vraiment aucune raison de faire autrement que partout ailleurs. Cela touche directement et indirectement les droits fondamentaux des citoyens, tels que la liberté personnelle et de croyance, et la liberté de conscience.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité II, ainsi que l'a fait la commission par 12 voix contre 6.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Die Kommission beantragt Ihnen, der Mehrheit zu folgen und die Minderheitsanträge I und II abzulehnen. Was die Minderheit I betrifft, gehen sowohl Bundesrat wie Kommissionmehrheit von einer abschliessenden Regelung aus, während, wie dies ausgeführt wird, die Minderheit I keine abschliessende Regelung besonders schützenswerter Personendaten vorsehen möchte.

Die Diskussion um diese abschliessende oder nicht abschliessende Regelung hat ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der Rechtssicherheit. Wenn Sie etwas weiterblättern auf Ihrer Fahne, werden Sie feststellen, dass für das Bearbeiten besonders schützenswerter Daten auch besondere Bestimmungen gelten, so etwa in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe c, in dem es um die Weitergabe dieser besonders schützenswerten Daten geht, oder in Artikel 14 Absatz 2.

Es muss im Interesse der Klarheit auch den Bearbeitern von Daten klar sein, welche Daten gemeint sind. Damit ist, entgegen dem, was Herr Kollege Rechsteiner und Herr Kollege Thür ausgeführt haben, natürlich die Rechtsentwicklung nicht verbaut. Wenn Sie die Umschreibung der besonders schützenswerten Daten anschauen, werden Sie feststellen, dass diese Begriffe in sich selbst schon sehr offen sind und eine weitere Öffnung eigentlich nicht notwendig erscheint und nur zu Unsicherheiten und Unklarheiten führen würde. Auch hier können die Gerichte selbstverständlich bei einer abschliessenden Regelung die Rechtsentwicklung durch die Praxis bewirken.

Die Minderheit II will in Litera e die Ziffer 1 streichen. Damit würden wir die besonders schützenswerten Daten allerdings um eine ganz wesentliche Dimension amputieren. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass dies nicht angängig ist, weil gerade in diesen besonders schützenswerten Daten das grösste Gefährdungspotential besteht und man mit der Streichung das Gesetz seines wesentlichen Sinnes entleeren würde. Angaben über die religiöse, weltanschauliche, gewerkschaftliche oder politische Haltung gehören auch nach der Europaratskonvention, den Datenschutzgesetzen der Kantone – wo sie bestehen – und denen anderer Staaten zu den sensiblen Daten. Wir sollten nicht hinter diesen Standard zurückfallen.

Wir beantragen Ihnen daher, diese Minderheitsanträge abzulehnen.

Bundesrat Koller: Beim Antrag der Minderheit I, angeführt von Herrn Thür, geht es tatsächlich um die Frage der Rechtssicherheit: Abschliessende Aufzählung der besonders schützenswerten Daten, wie sie Bundesrat und Kommission vorschlagen, oder aber mehr Gerechtigkeit im Einzelfall, wie es von der Minderheit und vom Ständerat mit der offenen Formulierung vorgeschlagen wird?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass in diesem klassischen Entscheidungskonflikt des Rechts die Rechtssicherheit eindeutig höher zu werten ist, weil sehr viele konkrete Rechtsfolgen davon abhängen. Vor allem die privaten Datenbearbeiter müssen möglichst genau wissen, wann besonders schützenswerte Daten in Frage stehen. Denn nur diese Datensammlungen sind im privaten Bereich überhaupt registrierungspflichtig; auch andere Rechtsfolgen knüpfen daran an.

Aber auch im öffentlichen Bereich ist diese Abgrenzung von grosser praktischer Bedeutung. Ich verweise nur auf Artikel 14 Absatz 2, wo ausdrücklich gesagt ist, dass im Bereich besonders schützenswerter Daten nicht nur wie sonst ein formelles Gesetz gegeben sein muss, sondern zusätzliche Erfordernisse hinzukommen. Es muss eine ausdrückliche Ermächtigung in einem Gesetz vorliegen, oder der Bundesrat muss eine Bewilligung erteilt haben und anderes mehr. Aus all diesen Gründen muss hier die Rechtssicherheit den Vorrang haben. Ich beantrage Ihnen daher, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Zur Minderheit II: Hier geht es vor allem einmal um das Problem der internationalen und auch innerschweizerischen Rechtsharmonisierung. Wie die Kommissionsreferenten bereits gesagt haben, sind diese Daten in den internationalen Konventionen und in den kantonalen Datenschutzgesetzen bereits ausdrücklich als besonders schützenswerte Daten erfasst. Das ist auch sachlich richtig. Denn hier geht es um fundamentale Grundrechtspositionen, beispielsweise um die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Ein Mensch muss seine Angehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft, aber auch zu einer gewissen politischen Organisation geheimhalten können, wenn er dies will, und nur darum geht es.

Aus diesem Grund empfehle ich Ihnen, auch den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 52 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 28 Stimmen

*Bst. f-i, i bis, k, l – Let. f-i, i bis, k, l
Angenommen – Adopté*

Art. 4

Antrag der Kommission

Abs. 1

Personendaten dürfen nur auf rechtmässige Art und Weise und nicht wider Treu

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4-6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4

Proposition de la commission

Al. 1

.... que d'une manière licite et conforme à la bonne foi.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4-6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Allenspach

Abs. 2, 3

Streichen

Art. 4ter

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Allenspach

Al. 2, 3

Biffer

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Allenspach: Die Absätze 2 und 3 von Artikel 4ter sind in den bundesrätlichen Anträgen nicht enthalten. Erst der Ständerat hat sie in den Gesetzentwurf eingefügt. Ich beantrage, diese beiden Absätze zu streichen.

Mit diesen beiden Absätzen wird der Transfer von Datensammlungen ins Ausland geregelt. Dieser Transfer von Datensammlungen ist dabei nicht grundsätzlich untersagt, sofern in den Datensammlungen keine Daten enthalten sind, deren Weitergabe ins Ausland gemäss Absatz 1 verboten ist.

Mein Antrag will also Absatz 1 keineswegs abschwächen. Es geht vielmehr nur um Datensammlungen, bei denen die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet ist. Es geht also, kurz gesagt, um gewöhnliche, zumeist auch harmlose Datensammlungen. Wer solche Datensammlungen ins Ausland übermittelt, muss gemäss den Absätzen 2 und 3 zuvor dem Datenschutzbeauftragten Meldung erstatten. Das ist in Unternehmungen mit einem grenzüberschreitenden On-line-EDV-Netz zum Teil überhaupt nicht möglich, denn in diesen Netzen werden täglich Daten ausgetauscht, auch Personaldaten übermittelt.

Absatz 2 geht gewissermassen davon aus, dass ein grenzüberschreitender Datentransfer jeweils ein einmaliger Akt ist. Also gewissermassen: Man nehme eine Datensammlung, eine Liste oder eine Kartei und transportiere diese Datensammlung ins Ausland; nach diesem Transport sei die Uebermittlung der Daten ins Ausland erfolgt, der Tatbestand erledigt. Im Zeitalter moderner Technik ist diese Vorstellung natürlich überholt. Datensammlungen sind zumeist nicht Karteien mit Fichen, Datensammlungen sind heute in der EDV auf Disketten gespeichert. Die Uebermittlung von Daten ist auch kein einmaliger, in sich geschlossener Akt, sondern ein fortlaufender, reziproker und permanenter Prozess. Eine vorgängige Meldepflicht kann nicht erfüllt werden, es sei denn, dass eine einmalige Meldung über das Bestehen eines solchen Datenübermittlungsprozesses oder eines solchen On-line-Datenaustauschsystems über die Grenze genügt.

Die Forschung muss gesammelte Daten ins Ausland liefern können, sei es bei internationalen Forschungsprojekten, sei es in einer Forschungszusammenarbeit einzelner Forscher oder Universitätsinstitute über die Grenzen. Mit «Eureka» und anderen Krediten verstärken wir die Forschungszusammenarbeit über die Grenzen. Soweit in der Forschungszusammenarbeit nicht-sensitive Persönlichkeitsdaten ausgetauscht werden, sollten wir den Datentransfer nicht erschweren, ihm nicht bürokratische Hemmnisse entgegensetzen, sondern ihn erleichtern, weil wir uns sonst in Gegensatz zu der von uns selbst geforderten und geförderten internationalen Forschungszusammenarbeit stellen werden.

Auch Banken tauschen in Filialnetzen Daten über Grenzen aus. Dies gilt sowohl für die kommerziellen Bereiche als auch für den Wertschriftenbereich. Wir stellen heute hohe Anforderungen an die Sorgfaltspflicht der Banken und werden inskünftig die Regeln der Sorgfaltspflicht noch verschärfen müssen. Wir dürfen aber durch Erschweren der Datensammlungs-transfers die Banken bei der Erfüllung der Sorgfaltspflicht nicht noch zusätzlich behindern.

Im Rahmen der europäischen Integration wird sodann der Warenverkehr über die Grenzen erleichtert und gefördert. Immer häufiger werden von Betrieben in der Schweiz Warenbestellungen von Schweizer Kunden gesammelt und diese Sammelbestellungen ausländischen Produzenten oder Auslieferern samt den dazu notwendigen Personaldaten ins Ausland übermittelt, damit diese dann vom Ausland her die Kunden in der Schweiz direkt beliefern können. Ähnliches könnte es inskünftig auch im Dienstleistungssektor geben. Wir sollten uns hüten, auch nur den Anschein der Anwendung protektionistischer, nichttarifärer Handelshemmnisse zu erwecken, und zwar dadurch, dass wir solchen Datenübermittlungen bürokratische Hemmnisse in den Weg legen.

Die Liste der möglichen Probleme mit diesen Bestimmungen,

mit der Erschwerung des Datentransfers ins Ausland liesse sich beliebig verlängern. Sie werden sich insbesondere im Verkehr mit den EG- und Efta-Staaten ergeben. Mit den Absätzen 2 und 3 haben es der Bundesrat und der sicher überlastete Eidgenössische Datenschutzbeauftragte in der Hand, der vernünftigen und alleits geforderten Oeffnung der Schweiz gegenüber Europa unerträgliche Fesseln anzulegen und Hindernisse aufzutürmen. In beiden Absätzen kommt eine Art unzeitgemässer Isolationismus zum Ausdruck. Ich beantrage, diese beiden Absätze zu streichen, es sei denn, der Bundesrat könne glaubwürdig versichern, dass diesen Bestimmungen weder isolationistischer Charakter eignet noch bürokratische Konsequenzen folgen werden. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Stucky: Die Kommission hat tatsächlich übersehen, dass sie mit der vorgeschlagenen Fassung von Artikel 4ter der Forschung ein eminentes Hindernis in den Weg legt. Ich war mir dessen selber nicht bewusst, bis ich von einem Professor der Präventivmedizin darauf aufmerksam gemacht wurde, dass die Mediziner schon längst international Datensammlungen von Reihenuntersuchungen austauschen. Selbstverständlich sind diese zum Teil anonymisiert. Trotzdem ist man bereits soweit, dass man an eine eigentliche Vernetzung zwischen verschiedenen ausländischen Instituten und der Schweiz denkt. Nun stellen Sie sich vor, dass jedesmal, zumindest aber zu Beginn einer Studie oder eines Forschungsprojektes zuerst der Datenbeauftragte in Bern gefragt werden müsste. Er könnte wahrscheinlich nicht einmal beurteilen, um was es sich hier handelt. Herr Allenspach hat auch mit Recht darauf verwiesen, dass die administrative Seite an sich schon ein Hindernis für die freie Forschung ist.

Es kommt dazu, dass die Forschung keinen gesetzlichen Auftrag hat, ein bestimmtes Projekt durchzuführen, dass folglich die Voraussetzungen zur Meldepflicht nach Vorschlag von Artikel 4ter Absatz 2 gegeben sind. Es ist auch so, dass sehr persönliche Daten über Personen im Rahmen dieser Datensammlung gemeldet werden, auch an Institute, die die Voraussetzung von Absatz 1 nicht erfüllen, da im Empfängerland der Datenschutz nicht gleichwertig wie in der Schweiz geregelt ist. Als Beispiel für ein solches Land könnte ich Ihnen die USA nennen, die ein solches Datenschutzgesetz nicht kennen. Ein weiteres, konkretes Beispiel: In einem Projekt der Krebsforschung untersucht man die Auswirkung des Kaffeekonsums, und da arbeitet man mit Brasilien zusammen. In Brasilien besteht selbstverständlich kein Datenschutz, der unserem gleichwertig ist. Dennoch sind diese Institute ausserordentlich weit mit ihrer Forschung, und wir haben alles Interesse, hier teilhaben zu können.

Ich nehme nicht an, dass der Bundesrat dem Datenbeauftragten einfach sagt: Wir lassen die ganze Forschung aus, gestützt auf Absatz 3, sondern es scheint mir eine glücklichere Lösung, wenn man beide Absätze streicht und sich einzig auf Absatz 1 bezieht, der allenfalls dann Handhabe sein könnte zur Anwendung von Strafbestimmungen, wenn Uebergriffe oder Missbrauch stattfinden sollten.

Infolgedessen möchte ich Sie auch im Auftrag unserer Forschung in der Schweiz bitten, die beiden Absätze zu streichen.

M. Cotti, rapporteur: La commission n'a pas eu la possibilité de se prononcer au sujet de la proposition présentée aujourd'hui par M. Allenspach.

A première vue, je pense que l'alinéa premier de l'article détermine avec précision les cas où il faut éviter un transfert de données à l'étranger. Il s'agit des cas qui menacent gravement une personne. Les alinéas 2 et 3 doivent être lus à la lumière de l'alinéa premier. Ce sont des compétences du préposé fédéral, qui doit déterminer quels sont les cas qui permettent un transfert de données à l'étranger, sans qu'il y ait un danger potentiel grave pour des personnes.

J'ai écouté avec attention l'énumération des cas que vous avez présentés comme étant ceux qui peuvent être transférés à l'étranger sans difficulté. C'est la tâche du préposé que de faciliter ce transfert de données et non de le rendre plus difficile. Sa tâche est d'empêcher que quelqu'un subisse un dom-

mage par le fait que de graves informations, incontrôlables, menacent des personnes suisses se trouvant à l'étranger, où nous n'avons plus le contrôle de la situation.

Je ne peux pas répondre au nom du Conseil fédéral, mais je pense que les alinéas 2 et 3 doivent servir pour l'application de l'alinéa premier dans l'intérêt du pays, surtout dans le but de fixer des exceptions dans les cas de la recherche et autres que vous avez cités.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Der Antrag von Herrn Allenspach hat der Kommission nicht vorgelegen, ich kann deshalb hier nicht im Namen der Kommission sprechen. Ich möchte Sie bitten, folgendes zu berücksichtigen:

In Absatz 2 wird im Gegensatz zu Absatz 1 nicht nur von Daten gesprochen, sondern von ganzen Datensammlungen, die ins Ausland übermittelt werden können. In solchen Datensammlungen, also wo es nicht nur um Einzeldaten geht, können sich natürlich auch sensible Daten befinden. Wenn nun hier der Datenschutzbeauftragte keine Funktion mehr hat, ist auch keine Instanz vorhanden, die beurteilen kann, ob eine Gefährdung – sie will man ja mit Absatz 1 vermeiden – besteht oder nicht. Auch wenn Herr Allenspach ausführt, dass er den Gehalt von Artikel 4ter nicht schwächen will, glaube ich, dass es faktisch trotzdem so ist.

Das zweite Argument betrifft die überbordende Bürokratie, die befürchtet wird. Ich kann diese Bedenken verstehen, aber ich verstehe nicht, warum Herr Allenspach gleichzeitig beantragt, Absatz 3 zu streichen. Wenn Sie Absatz 3 genau durchlesen, können Sie sehen, dass bei Daten, die unproblematisch sind und ins Ausland übermittelt werden sollen, der Bundesrat die Kompetenz haben soll, ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen. Aber genau jene Daten, von denen Herr Allenspach findet, dass man sie ohne Probleme und ohne grossen Aufwand übermitteln können soll, wären durch Absatz 3 vom Bundesrat besonders geregelt. Diese Möglichkeit fällt natürlich weg, wenn Absatz 3 gestrichen wird.

Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Es geht hier bei Artikel 4ter Absätze 2 und 3 um die Voraussetzungen der Meldepflicht.

Wie richtig festgestellt worden ist, sind ja nicht irgendwelche Personendaten meldepflichtig, sondern nur ganze Datensammlungen, wenn sie ins Ausland übermittelt werden sollen. Die zweite wichtige Voraussetzung ist: Wenn die Betroffenen Kenntnis haben, dann entfällt die Meldepflicht auch. In einem internationalen Konzern z. B. wissen natürlich die Arbeitnehmer, dass sie diesem Konzern angehören, womit hier von vornherein eine Ausnahme gegeben ist.

Nun befürchtet man überrissenen administrativen Aufwand. Diesbezüglich ist zu sagen, dass der Bundesrat ja ausdrücklich die Möglichkeit erhält, in Absatz 3 Ausnahmen von der Meldepflicht vorzusehen. Was kommt da etwa in Frage? Möglich ist beispielsweise, dass man ganze Gebiete von der Meldepflicht ausnimmt. Es ist durchaus vorstellbar, dass wir – z. B. nach Abschluss eines EWR-Vertrages – sämtliche EG- und Efta-Staaten ausnehmen würden, weil wir ja wissen, dass in diesen Staaten gleichwertige Datenschutzbestimmungen gelten. Gefährlich werden Meldungen ins Ausland, ja vor allem in Drittstaaten, wo keinerlei Datenschutz besteht. Wir können aber auch Bereichsausnahmen treffen, z. B. im Gebiete der Forschung, um hier auf das Votum von Herrn Nationalrat Stucky einzutreten. Im Bereich der medizinischen Forschung – z. B. wenn es um anonymisierte Daten geht – handelt es sich gar nicht um Personendaten, die unter Artikel 4 fallen. Sie sind daher von vornherein ausgenommen.

Schliesslich ist noch ein weiteres zu bedenken. Ausländische Gesetze kennen diese Meldepflicht auch. Ich habe mich vergewissert, dass sogar in der neuen EG-Richtlinie eine entsprechende Notifikationspflicht besteht.

Zusammenfassend: Ziel des Bundesrates und des Ständerates ist es keineswegs, eine übertriebene Bürokratie aufzubauen. Wir wollen aber andererseits, dass hier der Persönlichkeitsschutz nicht verlorengeht, indem man die Datenbearbeitung ins Ausland verlegt, in Drittländer, wo kein adäquater Datenschutz besteht.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, dem Antrag des Ständerates zu folgen.

Allenspach: Eine kurze Bemerkung: Die Absätze 2 und 3 gehören selbstverständlich zusammen. Wenn man in Absatz 2 die Meldepflicht begründet, sind in Absatz 3 die Ausnahmen zu regeln. Ich musste deshalb in meinen Antrag beide Absätze aufnehmen.

Nachdem nun aber Bundesrat Koller deutlich gesagt hat, dass er die Ausnahmen grosszügig behandeln, unter Umständen den ganzen EWR-Raum von dieser Meldepflicht ausnehmen will und dass in diesen Absätzen keine isolationistischen, protektionistischen und bürokratischen Tendenzen zum Ausdruck kommen sollen, ziehe ich meinen Antrag zurück.

Präsident: Herr Allenspach hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 4quater

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Art. 4quater

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 5bis (neu)

Antrag der Kommission

Die betroffene Person kann verlangen, dass ihr die Auskunft über ihre Daten in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie erteilt wird.

Art. 5bis (nouveau)

Proposition de la commission

La personne concernée peut demander que les renseignements sur ses données lui soient fournis sous forme d'imprimé ou de photocopie.

Angenommen – Adopté

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 17.55 Uhr
La séance est levée à 17 h 55*

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Donnerstag, 6. Juni 1991, Vormittag
Jeudi 6 juin 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bremi

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 938 hiervor – Voir page 938 ci-devant

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1 Einleitung

Der Inhaber der Datensammlung kann die Auskunft einschränken, soweit:

Abs. 1 Bst. a

a. ein Bundesgesetz, ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss oder ein völkerrechtlicher Vertrag es vorsieht;

Abs. 1 Bst. b

b. es wegen überwiegender Interessen eines Dritten erforderlich ist;

Abs. 1 Bst. c–e

Streichen

Abs. 1 Bst. f

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Thür, Günter)

f. Daten ausschliesslich zur Veröffentlichung im redaktionellen Teil in periodisch erscheinenden

Abs. 1bis (neu)

Ein Bundesorgan kann zudem die Auskunft einschränken, soweit:

a. es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist;

b. die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern amtlichen Untersuchungsverfahrens in Frage stellt.

Abs. 1ter (neu)

Ein privater Inhaber einer Datensammlung kann zudem die Auskunft einschränken, soweit eigene überwiegende Interessen es erfordern und er die Daten nicht an Dritte bekanntgibt.

Abs. 2

Der Inhaber der Datensammlung muss angeben, aus welchem Grund er die Auskunft einschränkt.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1 introduction

Le maître du fichier peut restreindre les renseignements demandés dans la mesure où:

Al. 1 let. a

a. une loi fédérale, un arrêté fédéral de portée générale ou un traité de droit international le prévoit;

Al. 1 let. b

b. un intérêt prépondérant d'un tiers l'exige.

Al. 1 let. c–e

Biffer

Al. 1 let. f

Majorité

Biffer

Minorité

(Thür, Günter)

f. Les données sont traitées exclusivement à des fins de publication dans la partie rédactionnelle d'un média à caractère périodique

Al. 1bis (nouveau)

Un organe fédéral peut en outre restreindre les renseignements demandés dans la mesure où:

a. un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération l'exige;

b. l'octroi des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction.

Al. 1ter (nouveau)

Un maître de fichier privé peut en outre restreindre les renseignements demandés dans la mesure où ses intérêts prépondérants l'exigent et il ne communique pas les données à des tiers.

Al. 2

Le maître du fichier doit indiquer pour quel motif il restreint les renseignements demandés.

Art. 6bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Wer beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums bearbeitet, kann die Auskunft einschränken, wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist.

Abs. 2

Er kann die Auskunft insbesondere einschränken, wenn:

a. die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben;

b. Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müsste; oder

c. Datensammlungen ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument dienen.

Minderheit

(Volmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Wer beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums bearbeitet, kann die Auskunft einschränken, insbesondere wenn:

a. die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben;

b. Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müsste; oder

c. Datensammlungen ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument dienen.

Antrag Bonny

Im Wortlaut des Minderheitsantrags «insbesondere» streichen

Art. 6bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Celui qui, de manière professionnelle, traite des données en vue d'une publication dans la partie rédactionnelle d'un média à caractère périodique, peut restreindre les renseignements demandés si cela est nécessaire à la protection de la libre formation de l'opinion publique.

Al. 2

Il peut en particulier restreindre les renseignements demandés si:

- a. les données donnent des indications sur les sources d'information;
- b. un droit de regard devrait être accordé dans les projets de publication; ou
- c. les fichiers servent exclusivement d'instrument de travail personnel.

Minorité

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Celui qui, de manière professionnelle, traite des données en vue d'une publication dans la partie rédactionnelle d'un média à caractère périodique, peut en particulier restreindre les renseignements demandés, si:

- a. les données donnent des indications sur les sources d'information;
- b. un droit de regard devrait être accordé dans les projets de publication; ou
- c. les fichiers servent exclusivement d'instrument de travail personnel.

Proposition Bonny

Biffer «en particulier» dans le texte de la proposition de la minorité

Thür, Sprecher der Minderheit: Bei diesem Artikel 6 geht es um die Grundsatzfrage, wie die Presse behandelt werden soll. Nach der Diskussion über Artikel 2 steht fest, dass die Mehrheit dieses Rates oder der ganze Rat der Ueberzeugung ist, dass die Medien grundsätzlich vom Geltungsbereich dieses Gesetzes nicht auszuschliessen sind. Wir sind mit diesem Grundsatz einverstanden. Die bundesrätliche Fassung, welche der Ständerat gebilligt hat, sah vor, dass unterschieden wird zwischen Daten, die in periodisch erscheinenden Medien bereits veröffentlicht wurden – dort gelten die Gegendarstellungsregeln –, und der Datenbearbeitung im Vorfeld einer Publikation. Das Vorfeld der Publikation kann für die Presse unter dem Gesichtspunkt der Medienfreiheit eine ganz besonders heikle Phase sein, wenn die Medien den Regeln des Datenschutzes ohne Ausnahmen unterworfen werden. Gerade das Instrument des Auskunftsrechtes kann für die Medien zu einem Zensurmittel werden, wenn generell vor der Publikation Auskunft erteilt werden muss.

Der Ständerat hat deshalb bei Artikel 6 Absatz 1 neu einen Buchstaben eingeführt. Dieser Buchstabe f legt fest, dass die Medien unter gewissen Umständen die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben können, nämlich dann, wenn Daten ausschliesslich zur Veröffentlichung in periodisch erscheinenden Medien bearbeitet werden. Wer dann in der Folge ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, kann nach der Veröffentlichung die Auskunft verlangen.

Dieser Grundsatz scheint mir im Kern richtig zu sein. Er ist einfach zu handhaben, weil er auf eine komplizierte Umschreibung der Ausnahmebestimmung verzichtet und nur bei periodisch erscheinenden Medien zur Anwendung kommen soll. Diese Einschränkung ist auch im Interesse des Persönlichkeitsschutzes vertretbar. Wenn aber Daten von periodisch erscheinenden Medien ausschliesslich im Hinblick auf eine Veröffentlichung bearbeitet werden, soll das Auskunftsrecht bis zur Veröffentlichung verweigert werden können. Das ist der Sinn der ständerätlichen Lösung, welche ich im Grundsatz für richtig halte, weshalb ich in meinem Minderheitsantrag an diesem Konzept festhalten möchte.

Bei der Beratung dieses Artikels in der Kommission hat sich dann gezeigt, dass bei dieser ständerätlichen Fassung das Problem darin besteht, dass diese Ausnahmebestimmung nicht nur für den redaktionellen Teil, sondern auch für den Inseratenteil Geltung haben könnte. Ich habe diese Kritik, welche im Rahmen der Kommissionsberatung aufgekommen ist, in meinem Minderheitsantrag berücksichtigt, indem klargestellt wird, dass das Auskunftsrecht nur verweigert werden kann, wenn Daten ausschliesslich zur Veröffentlichung – und

jetzt mein Zusatz – «im redaktionellen Teil in periodisch erscheinenden Medien bearbeitet werden».

Zusammenfassend halte ich am ständerätlichen Konzept fest, möchte aber diese Ergänzung, diese Präzisierung, vornehmen, damit diese Ausnahmebestimmung nicht in der ganzen Zeitung, sondern nur im redaktionellen Teil gelten soll.

Die Kommissionsmehrheit will demgegenüber ein anderes Konzept verfolgen. Sie sehen das bei Artikel 6bis. Man will die Einschränkung des Auskunftsrechtes nur dann zulassen, wenn dies «zum Schutz der freien Meinungsbildung» nötig ist. Mit dieser sehr schwammigen, sehr unpräzisen Formulierung will man hier einen Ausnahmetatbestand schaffen. Wer bestimmt nun aber im Einzelfall, ob die Einschränkung des Auskunftsrechtes zum Schutz der freien Meinungsbildung nötig ist? Wenn eine Zeitung im Vorfeld einer Publikation das Auskunftsrecht verweigern will, kann der Betroffene den Richter in jedem Fall anrufen und behaupten, diese Verweigerung sei für den Schutz der freien Meinungsbildung gar nicht nötig. Diese Regelung wird in Zukunft zu einer massiven Beanspruchung unserer Gerichte führen, da selbstverständlich die Verweigerung des Auskunftsrechtes in den meisten Fällen zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung führen wird. Der Journalist muss dann in dieser Auseinandersetzung glaubhaft machen, dass seine Arbeit im Interesse oder zum Schutz der freien Meinungsbildung nötig ist.

Nicht nur diese gerichtlichen Auseinandersetzungen werden Probleme schaffen. Wenn die Gerichte diese Rechtsfrage dann zur Beurteilung vorgelegt erhalten, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien der Richter beurteilen soll, was zum Schutze der freien Meinungsbildung nötig ist. Mit dieser Formulierung überlassen wir dem Richter einen weiten Ermessensspielraum. Wir schaffen eine massive Rechtsunsicherheit. Der Richter in Zürich wird diesen Grundsatz anders handhaben als der Richter in Bern. Wir werden einige Jahre brauchen, bis wir eine höchstrichterliche Praxis haben, bis das Bundesgericht eine gesicherte Praxis entwickelt hat, wie dieser Grundsatz des Schutzes der freien Meinungsbildung im konkreten Fall interpretiert werden soll.

All diese Unsicherheiten nehmen Sie in Kauf, wenn Sie der Mehrheitsfassung in Artikel 6bis folgen. Vielleicht wollen ja die Befürworter der Mehrheitsfassung die Medien, die das Auskunftsrecht verweigern, während Jahren in solche Prozesse verwickeln, um sie bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu behindern. Bei den elektronischen Medien haben wir einen gewissen Vorgeschmack davon erhalten, was passiert, wenn die journalistische Arbeit mit unzähligen Konzessionsbeschwerden verrechtlicht und behindert wird. Ein ähnliches Prinzip will man jetzt auf die Medien ganz generell zur Anwendung bringen. Mir scheint, diese Rechtsunsicherheit, die mit der Mehrheitsfassung in Kauf genommen wird, ist nicht zu akzeptieren.

Die Minderheit Vollmer, die ich ebenfalls unterstützt habe, geht vom Konzept der Mehrheit aus, will aber die schwammige Formulierung eliminieren. Ich bin der Auffassung, dass der Minderheitsantrag Vollmer eine wesentliche Verbesserung des nationalrätlichen Konzepts wäre. Ich halte aber dafür, dass wir dennoch dem ständerätlichen Konzept folgen sollten und mit dem Zusatz, den ich Ihnen vorgeschlagen habe, eine wesentliche Verbesserung des Konzepts vornehmen können.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Herr Thür hat bereits darauf hingewiesen: Diese Regelung des Einsichtsrechtes stellt einen der ganz zentralen Punkte mit der Sicherung der Medienarbeit und auch der Sicherung der Medienfreiheit dar.

Auf die grundlegende staatspolitische Dimension einer unabhängigen Presse habe ich bereits im Eintreten hingewiesen. Wenn wir die Presse etwa als «vierte Gewalt» bezeichnen, dann meinen wir ja nicht, dass diese «vierte Gewalt» uns einfach als «Hoforgan» zur Verfügung stehen sollte oder dass sie einfach nur ein PR-Instrument für mediensüchtige Selbstdarsteller der Politik sein sollte. Das Unbequeme, das Anecken gehören zu dieser «vierten Gewalt», gehören dazu, wenn wir

wollen, dass die Medien in unserem politischen Prozess eine kritische, unabhängige und den politischen Diskurs fördernde Rolle spielen sollen.

Was unterscheidet nun die Kommissionsminderheit von der Fassung der Mehrheit? Als Minderheit verzichten wir bei diesen Einschränkungsmöglichkeiten, welche die Medienschaffenden bezüglich der Auskunftspflicht haben, auf diese – unseres Erachtens völlig unverständlich eingefügte – Bedingung, dass dieses Einsichtsrecht nur dann eingeschränkt werden soll oder kann, «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist», wie es die Mehrheit formuliert. Was bedeutet die Fassung der Mehrheit? Sie bedeutet im Klartext doch nichts anderes, als dass durch diese fatale Einfügung die Beweislast umgekehrt wird. Der Journalist muss, wenn er diese Verweigerung oder dieses Einsichtsrecht einschränken will, also beweisen, dass die Einschränkung dem Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums dienlich ist und dass es notwendig ist, deshalb seine Auskunfts- und seine Einsichtsrechte einzuschränken. Diese totale Umkehr der Beweislast bedeutet doch einfach, dass wir von vornherein hier den Journalisten dem Richter ausliefern, dass wir ihn quasi in ein verrechtlichtes Verfahren hineinzwingen. Das kann sicher keineswegs die Absicht sein, wenn wir eine freie, kritische und unabhängige Presse wollen.

Mit Recht haben die Medienschaffenden, die Zeitungsverleger und sehr viele kritische Zeitgenossen in den letzten Tagen darauf hingewiesen, dass mit dieser Fassung ihr Verständnis einer freien Tätigkeit der Medienorgane eingeschränkt wird. Sie haben auf die verheerende Wirkung dieser Umkehr der Beweislast hingewiesen.

Die Fassung der Minderheit – das möchte ich ganz deutlich festhalten – ist kein Freipass. Es ist ein Versuch, die Interessengegensätze, die hier aufeinanderprallen, vernünftig abzuwägen. Ich bin an sich sehr erfreut, dass man auch in publizistischen Organen, die unserer Seite nicht immer unbedingt nahestehen, genau auf diese Problematik hingewiesen und dass sogar die «NZZ» in einem Leitartikel vor einiger Zeit diesen Minderheitsantrag als einzig vernünftige Lösung bezeichnet hat, um aus diesem Dilemma herauszukommen.

Der Rat wird mit der Unterstützung des Minderheitsantrages vor der Presse keinen Kniefall machen. Er kann mit der Minderheitsfassung die Einsichtsregelung auch aus der Sicht der Betroffenen sinnvoll ordnen. Deshalb orientiere ich mich mit meinem Minderheitsantrag auch an der an sich richtigen Konstruktion dieser aufgelisteten Bedingungen im Antrag der Kommissionsmehrheit.

Es ist mir bewusst – ich habe gestern bereits darauf hingewiesen –, dass Persönlichkeitsverletzungen immer wieder vorkommen und auch in Zukunft immer wieder vorkommen werden, dass einzelne Presseorgane Artikel publizieren, die in die Persönlichkeitsrechte betroffener Politiker ganz entscheidend eingreifen und sie verletzen. Aber diese Art der Verletzung der Publizistik, die wir in diesem Lande auch kennen, kann nicht dadurch behoben und eingeschränkt werden kann, dass wir nun mit dem Datenschutzgesetz rechtliche Disziplinierungsmittel vorsehen und einfügen. Mit solchen rechtlichen Disziplinierungsmitteln retten wir unsere Medienkultur nicht. Wir retten sie nur dadurch, dass wir auch den seriösen, den kritischen, unabhängigen Medien ihren in einen Rechtsstaat und einer Demokratie, wie wir sie verstehen, gehörenden Spielraum verschaffen und sie nicht wegen einigen Sensationsorganen in ihrer freien Tätigkeit einschränken.

Es geht hier letztlich darum, ob wir im Sinne einer Retourkutsche, im Sinne einer Ohrfeige nach erlebter Unbill über einzelne Presseorgane nun die ganze Presse in einen Topf werfen und meinen, sie via Datenschutz disziplinieren zu können. In der Kommission wurden verschiedene Beispiele von Persönlichkeitsverletzungen angeführt, die vorgekommen sind, insbesondere seitens der Sensationspresse. Ich kann Ihnen versichern: Kein einziger dieser Fälle würde in der Praxis durch die verschärfte Bestimmung im Datenschutzgesetz verunmöglicht. Wir würden mit dieser Verschärfung im Datenschutzgesetz versuchen, generell der Presse einen Maulkorb umzubinden, indem wir von Journalisten, wenn wir hören, dass sie etwas recherchieren, etwas schreiben wollen, das

Recht auf Einsicht verlangen, sie in ein juristisches Verfahren pressen, weil sie aufgrund der Umkehr der Beweislast den Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nachweisen müssen.

Ich bitte Sie also, stimmen Sie dem Minderheitsantrag zu. Setzen Sie damit ein Zeichen, dass wir es nicht zulassen wollen, mit dem Datenschutzgesetz unsere Presse gängeln zu wollen, und dass wir nicht dieser falschen Idee nachhängen, mit dem Datenschutzgesetz die politische Medienkultur auf ein besseres Gleis zu bringen.

Mme Jeanprêtre: D'entrée de cause, il faut reconnaître que le débat était mal engagé, du moment que c'était à nous, politiciens, donc les personnes les plus confrontées au milieu de la presse, d'intervenir en la matière. Et l'on sait qu'actuellement la presse est sujette aux multiples critiques des partis bourgeois surtout; il existe même une volonté délibérée de la museler. C'est dans ce contexte, un peu sur la défensive, que les représentants de la presse nous ont présenté, oralement ou par écrit, leur prise de position. Ainsi, les milieux des médias ne voient pas ce qui pourrait poser problème, ce qui pourrait justifier l'intervention du législateur en matière de protection des données concernant la presse, ce qu'elle est appelée à stocker étant destiné à être publié.

Le législateur a déjà pris des dispositions, comme le droit de réponse, pour renforcer la protection de la personnalité dans le Code civil, à l'article 28. Il a également créé une autorité indépendante d'examen des plaintes radio-télévision pour vérifier la concession SSR; une disposition dans le Code pénal réglant la représentation de la violence a aussi été mise en place récemment.

Dans ce contexte législatif, il est indéniable que la personne qui subirait un tort consécutif à la publication d'un fait inexact a à sa disposition des moyens pour le réparer. Ce qu'il s'agit de régler dans la présente loi, c'est le problème de la collecte de données qui pourraient causer un tort à l'individu, sans que celui-ci s'en rende compte et sans qu'il ait les moyens de se défendre. Pour certains parlementaires, si la presse est déjà, par essence, dangereuse, elle l'est d'autant plus et à double titre si elle utilise des banques de données informatisées. La critique est ainsi posée sur ce que peut stocker le journaliste. Il s'agit naturellement de distinguer ce qui est du domaine des faits de ce qui est du domaine de l'opinion. Dans le premier cas, par exemple celui d'une date de naissance qui serait inexacte, celle-ci doit bien sûr pouvoir être rectifiée. Par contre, la libre opinion que se fait le journaliste ne doit en aucun cas donner lieu à un contrôle préalable. Et c'est sur ce thème que s'est engagée la discussion, car, immanquablement, par une action dite préventive, on s'engage en touchant au dossier du journaliste sur une voie tout à fait détestable, qui est celle de la censure ou de la précensure.

Dans la version du Conseil fédéral, il est évident que la liberté de la presse et de l'information, ainsi que le principe de la proportionnalité exigé par le Tribunal fédéral pour les restrictions apportées aux libertés individuelles sont remis en question. La version du Conseil des Etats a certes apporté l'adoucissement nécessaire, mais la version de la majorité de la Commission du Conseil national est, de mon point de vue, inacceptable et impraticable. En ayant recours à la notion de la nécessité de la libre formation de l'opinion publique, on renverse carrément le fardeau de la preuve. De plus, dans l'hypothèse où un juge estimerait, par exemple, que le travail du journaliste est peut-être utile mais qu'il n'apparaît pas comme nécessaire à la libre formation de l'opinion publique, le journaliste devra transmettre toutes les informations en sa possession. Une telle situation serait en contradiction totale avec le principe de la protection des sources, principe largement reconnu par notre Parlement. A l'inverse d'une autorité étatique et de police en particulier, ce qui est stocké par la presse est destiné à être publié. En ajoutant qu'il s'agit de la partie rédactionnelle d'un média, on a voulu exclure ce qui est commercial. A mon avis, il y a donc assez de garde-fous dans la loi et dans la version de la minorité. C'est ainsi que je vous invite, dans un premier temps, à soutenir cette version.

Frau Grendelmeier: Es ist gestern mehrfach gesagt worden: Es stehen sich zwei Rechtsgüter gegenüber, die beide schützenswürdig sind. Das Datenschutzgesetz schützt keine Daten, sondern Personen. Es schützt aber auch – und hier reden wir davon – die Pressefreiheit, denn auch das ist Personenschutz, wenn in einem Staat die Pressefreiheit geschützt wird. Es ist kein Zufall, dass alle Diktaturen als erste Massnahme zu ihrer Machtstärkung die Pressefreiheit abschaffen. Also haben wir hier abzuwägen, was wichtiger ist.

Ich glaube, niemand in diesem Saal, auch nicht diejenigen, die journalistisch tätig sind, nehmen für sich in Anspruch, dass sie ausserhalb der gültigen Rechtsordnung eine spezielle Regelung in Anspruch nehmen dürfen, die ihnen erlaubt, unrechtmässig und in böser oder rein kommerzieller Absicht Menschenrechte oder Persönlichkeitsrechte zu verletzen. Das wäre eine falsch verstandene Pressefreiheit. Ich persönlich würde mich als Journalistin von dieser Art «Pressefreiheit» in aller Form distanzieren. Ich bin überzeugt, dass jeder Journalist, der diesen Namen verdient, dasselbe empfindet.

Aber wir müssen aufpassen, dass es hier nicht zu einem Präventionsgesetz gegen unliebsame Veröffentlichung von unliebsamen Meinungen kommt. Mit anderen Worten: Wir wollen hier nicht durch die Hintertür ein Presse- oder Meinungsverhinderungsgesetz. Diese Gefahr müssen wir im Auge behalten und auch wissen, dass beispielsweise bei den elektronischen Medien schon heute die Tendenz besteht, vor allem die «Schere im eigenen Kopt» zum Funktionieren zu bringen. Dass wir eine Art Präventionszensur, Selbstzensur ausüben, kann auch nicht die Meinung einer richtig verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit sein.

Wir müssen uns bewusst sein, dass wir heute Daten sammeln können, wie es vor ganz weniger Zeit noch nicht möglich war; und alles, was man machen kann, was man brauchen kann, kann man auch missbrauchen. Hier haben wir einen Zielkonflikt. Wir müssen uns davor hüten, zu glauben, dass es nur Gesetze sind, die beeinflussen können oder verhindern können. Heute ist es die technische Machbarkeit, die dazu verleiten kann oder dazu verleitet, Dinge zu nutzen, die ausserhalb des Rechtsschutzes dieser Rechtsgüter liegen können. Mit anderen Worten: Es ist heute nicht so sehr das Gesetz, das einschränkt, sondern ebenso gefährlich scheinen mir die schiere Machbarkeit und die Kommerzialisierung. Mich stört, dass es der Kommerz ist, der diktiert, allenfalls über die Verleger, die Verlagshäuser, die ganz andere Interessen vertreten als der einzelne Journalist, der seine Informationspflicht erfüllen möchte.

Ich möchte Ihnen daher anraten, die Minderheit Vollmer zu unterstützen, und zwar – er hat es deutlich gesagt – weil dieser eingeschobene Nebensatz «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist» dasteht. Wer entscheidet darüber? Das ist doch das Problem. Wie können Sie entscheiden, was zum Schutze des Publikums nötig ist? Es gibt so viele Meinungen wie Leser. Mit anderen Worten: Damit hindert man den Journalisten, von diesem Einschränkungrecht, dem Auskunftsverweigerungsrecht, Gebrauch zu machen, indem er jedesmal beweisen muss, was das Publikum, das unbekannte Wesen, das so schwer zu definierende, will oder nicht will und was zu dessen Schutz notwendig oder nicht notwendig ist. Ich halte diesen Passus für eine gefährliche Präventionsklausel, die dem Journalisten – meines Erachtens – sein legitimes Recht wegnimmt, eine Auskunft verweigern zu können.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu unterstützen und diesen gefährlichen Satz auszulassen, der letztlich zum Präventionsgesetz führt. Prävention hat einen Sinn in der Medizin, aber ganz bestimmt nicht in diesem Zusammenhang. Denken Sie daran, dass die Umkehr der Beweislast in diesem Fall praktisch eine Unmöglichkeit darstellt und dass man damit nichts anderes will, als verhindern, dass die Journalistin, der Journalist die Auskunft verweigern können, wenn es im Interesse der Medienfreiheit ist.

Frau Zölch: Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f zu streichen, dafür Artikel 6bis in das Gesetz aufzunehmen und dort der Mehrheit zuzustimmen. Dieser

Artikel 6bis enthält ein ganz klares Konzept. Er sagt zuerst einmal in Absatz 1, dass der Journalist, der Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums bearbeitet, die Auskunft dann einschränken kann, wenn dies zum Schutz der Meinungsbildung des Publikums nötig ist. In Absatz 2 werden dann lediglich als Beispiele diejenigen Fälle aufgezählt, bei denen die Auskunft im Rahmen dieses Absatzes 1 eingeschränkt werden kann.

Die Meinungsäusserungsfreiheit dient letztlich der freien Meinungsbildung und damit auch der persönlichen Freiheit. Jede Leistung eines Mediums – ob positive Berichterstattung oder Kritik – dient letztlich der freien Meinungsbildung des Publikums. Diese Feststellung ist im Grundsatz Allgemeingut. Die Anwendung dieses Grundsatzes im Einzelfall kann jedoch bei der Güterabwägung zwischen der Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und dem Persönlichkeitsschutz andererseits zu Schwierigkeiten führen. Es wird, Herr Vollmer, für die Medienschaffenden einfach sein zu zeigen, dass sie die Auskunft zum Schutz der Meinungsbildung des Publikums einschränken, weil eben jeder Beitrag eines Mediums – ob kritisch oder positiv – geeignet ist, die Meinungsbildung des Publikums zu prägen. Um dieser freien Meinungsbildung auch im Einzelfall zum Durchbruch zu verhelfen, wollen wir sie hier ausdrücklich erwähnen. Und diese explizite Erwähnung des Schutzes dieser freien Meinungsbildung ist meines Erachtens auch im Interesse der Medienschaffenden, weil damit die entscheidende Behörde im Einzelfall weiss, dass es darum geht, diese freie Meinungsbildung ins Zentrum zu setzen.

Ich beantrage Ihnen also im Namen der SVP-Fraktion, die Minderheitsanträge Thür (bei Art. 6) und Vollmer (bei Art. 6bis) abzulehnen.

M. Eggly: Je ne serai peut-être pas tout à fait objectif étant journaliste de profession, et c'est sans doute aussi la raison pour laquelle je ne serai pas du même avis que les membres de mon groupe que je ne représente donc pas ici.

Je comprends parfaitement que l'on puisse avancer deux arguments pour soutenir l'opinion de la majorité, à savoir, d'une part, l'idée de l'égalité de traitement dans la protection de la personnalité, vis-à-vis de tout ce qui peut la menacer, et, d'autre part, l'importance du dommage qui peut être causé à une personne par une publication pouvant blesser et laisser des traces. Pascal disait déjà qu'il ne fallait pas avoir l'esprit de géométrie, et je crois qu'il ne faut pas traiter sur pied d'égalité n'importe quelle situation ou catégorie. Lorsqu'il est question de la presse ou des médias et de leur travail, vous devez précisément prendre en considération leur travail et le rôle qu'ils occupent dans notre démocratie. Je ne crois pas qu'à cause de dérapages certains qui se sont sans doute produits, sans généraliser et dire que toute la presse fait des dérapages, on doive aujourd'hui faire rentrer dans le rang la presse et les médias. La meilleure manière de traiter la presse, c'est de la placer devant ses responsabilités. Laissez la presse et les médias prendre leurs responsabilités, laissez-les en payer le prix et peut-être même lourdement – cela s'est produit! Si vous ne leur laissez pas toutes leurs responsabilités avec les libertés inhérentes de création, d'information, de recherche ou d'investigation, vous risquez de paralyser ce travail et, à ce moment-là, de vous rendre un mauvais service à vous-mêmes, tant notre démocratie, et nous-mêmes par conséquent, avons besoin d'une presse vivace et d'une presse dynamique.

Avec les propositions de la majorité, vous mettez sur pied une sorte d'action préventive, avec tous les effets psychologiques d'auto-censure et de paralysie que cela peut entraîner. C'est faux, à mon avis, et c'est la raison pour laquelle, personnellement, à l'article 6 je suivrai la proposition Thür. Si vous ne voulez pas suivre la proposition de M. Thür, je vous engage à suivre au moins la proposition Vollmer à l'article 6bis. Ne laissez pas au juge le soin de décider préventivement, en toute subjectivité et en toute élasticité, si la consultation du fichier est nécessaire ou plutôt si la limitation à ce droit de consultation peut être justifiée par la protection de la libre formation de l'opinion publique. Nous sommes là en pleine subjectivité: nous transférerions de la presse au juge la responsabilité d'estimer ce qu'il en est à cet égard.

En conclusion, je le répète, laissez la presse devant sa responsabilité, laquelle va de pair avec la liberté et inversement. Etant donné le rôle et la place de la presse dans notre démocratie, vous feriez du mauvais ouvrage en suivant la majorité.

Scheidegger: Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass wir hier und heute nicht ein Pressezensurgesetz diskutieren, sondern das Datenschutzgesetz. Was dem Bäcker das Mehl, das sind dem Journalisten die Fakten, die Daten. Damit ist die Brücke zwischen Datenschutzgesetz und Journalisten geschlagen. Daraus wird auch ersichtlich und verständlich, dass Journalisten und Verleger gegenüber unseren Formulierungen sehr sensibel sind. Es ist übrigens interessant, dass für einmal Verleger und Journalisten Arm in Arm auftreten; ein sonst eher seltenes Bild.

Früher wie heute kam und kommt es immer wieder zu Missverständnissen, ja gar zu Konflikten zwischen Journalisten und Politikern. Ein Stück diplomatisch verpackte Kritik, in welcher dieser Konflikt zum Ausdruck kommt, steckt beispielsweise im Satz des alt Journalisten und alt Stadtammanns Derendinger von Olten: «Und ganz zuletzt schuf Gott den Journalisten, um von ihm zu erfahren, dass er ihn ganz am Anfang hätte schaffen sollen.» Etwa so empfindet man als früherer Journalist und jetzt als Kommissionsmitglied die nervöse Reaktion der Medien auf das zur Debatte stehende Gesetz. Es muss klar gesagt werden, dass es nicht darum ging, der Presse einen Maulkorb zu verpassen, und dass beispielsweise der Fall Kopp, wie das letzte Woche in der Presse angetönt wurde, nie zur Debatte stand und auch keine Schatten auf die Kommissionsarbeiten warf.

Ich bin überzeugt, dass es das Spannungsfeld Presse/Politik braucht. Es kann nicht darum gehen, von absolut konfliktfreien gesellschaftlichen Beziehungen, die gerade im Falle der Presse immer in überhöhter Art zum Ausdruck kommen, zu träumen. Natürlich wirken Medien durchaus nicht immer im Sinne der Politiker konfliktthmend. Allerdings liegt die Konfliktträchtigkeit der Medien meist nicht in den Medien, sondern vielfach ausserhalb der Medien.

Auf der Gratwanderung zwischen Datenschutz und Pressefreiheit haben wir in der Kommission einen gangbaren Weg gefunden, der die freie Arbeit der Journalisten nicht bremsen wird und soll. Dies kann ich Ihnen beweisen, denn ich war länger Journalist, als ich nun Politiker bin. Wir haben einen konkreten Fall durchexerziert, Herr Steinlin, der Sachbearbeiter in dieser Sache, und ich; sowohl Herr Steinlin als auch ich sind keine «Journalistenfresser» oder «Totengräber der freien Presse». Wir haben den Fall Rey/«NZZ» (Redaktor Abt) durchexerziert, und wir konnten feststellen, dass jeder dieser Artikel ohne einen Tag Differenz erscheinen würde, wenn das Gesetz, wie es heute verabschiedet werden soll, bestehen würde.

In diesem Sinne kann ich nicht verstehen, dass man schreibt, das Parlament legiferiere in diesem Bereich nicht mehr, es konzentriere sich darauf, Rechnungen zu begleichen.

Die Kommission wollte nie Rechnungen begleichen, sondern sie hat diese Problematik eingehend diskutiert. Man hat verschiedene Hearings veranstaltet und sogar eine Lösung gefunden, die wir als besser betrachten als jene des Bundesrats und des Ständerats. Mit diesem Artikel werden wir keine Vorzensur machen, wie das heute in einer Zeitung geschrieben steht; es ist keine Vorzensur, es werden keine Artikel verhindert.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten Vollmer (Art. 6bis) und Thür (Art. 6) abzulehnen.

M. Salvioni: J'interviens car j'ai une certaine expérience dans le domaine du journalisme, étant fils et frère d'éditeurs et ayant grandi à côté d'un journal. Je connais donc les problèmes des journaux et des journalistes et je dois admettre que le thème en discussion m'a longtemps laissé perplexé. En effet, on se trouve confronté à deux valeurs, toutes deux méritant d'être défendues et protégées: la liberté de la presse, protégée même au niveau constitutionnel – article 55 – et la protection de l'individu, également prévue dans la constitution.

La pesée de ces intérêts m'a conduit à examiner quels sont, dans notre cadre historique actuel, les dangers qui les menacent, car ce n'est que sur la base d'une analyse sérieuse de la situation réelle que l'on pourra décider de la mesure à adopter. D'un côté, la presse a, dans notre société, un rôle et une tâche qui sont devenus indispensables. Elle doit avoir une attitude critique vis-à-vis des pouvoirs, des partis, du Parlement, et cette attitude dialectique est nécessaire car elle enrichit notre vie politique. Elle nous permet souvent de voir que nous sommes en train de faire fausse route, elle nous révèle les défauts de nos projets. Par ailleurs, une partie de l'activité journalistique concerne l'investigation, et bien des situations peu claires ou troubles ont été dévoilées grâce à la presse. C'est donc bien là le quatrième ou le cinquième pouvoir, qui doit être défendu comme tel.

En ce qui concerne le citoyen, victime potentielle de la presse, il faut reconnaître qu'il y a effectivement eu des cas d'abus ou de dérapage de la part de la presse. Mais si l'on considère la masse d'informations données chaque jour par les médias, on peut dire que toutes proportions gardées, les dérapages sont rares, et surtout les dérapages graves, responsables de dommages importants.

Du point de vue de la jurisprudence, nous ne pouvons pas oublier que le Tribunal fédéral a récemment démontré ne pas avoir une grande sympathie pour la presse ou pour la liberté de presse. Il suffit de citer ici les cas «Grell-pastell» et «Boden-see» pour prouver que le Tribunal fédéral applique les lois avec un certain excès de rigueur, aux dépens de la presse. En tant que législateurs, nous devons tenir compte de ce qui se passe: nous ne pouvons pas donner dans une loi une latitude d'interprétation énorme en sachant qu'il en sera fait usage avec sévérité pour limiter la liberté de la presse – c'est effectivement la tendance – alors que les dommages que l'on a pu constater sont mineurs et que l'importance de la presse n'est pas contestée.

Je voudrais simplement vous dire quelles pourraient être les conséquences de cet article 6bis s'il était accepté dans la formulation de la majorité. Quiconque risquant d'être dénoncé par la presse pour un acte qu'il a commis pourrait demander aux journaux de voir les fiches, pourrait estimer ou prétendre que certaines données sont incorrectes, porter l'affaire devant le juge, c'est-à-dire faire traîner les choses pendant des mois ou des années. Or la presse vit de l'actualité, et si l'actualité est dépassée, l'article tombe. C'est une première forme de censure. La deuxième, c'est la pression sur l'éditeur, sur le journaliste, par des voies détournées, pour empêcher la parution de l'article. Par conséquent, une intervention préventive est excessivement dangereuse pour la presse et c'est la raison pour laquelle, dans la mesure du possible, il faut l'éviter.

Il est intéressant de considérer la situation dans les Etats qui nous entourent. Trois Etats n'ont aucune norme de protection des données sur la presse, à savoir l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas. La Suède, qui avait des normes, est en train de les abolir et il aurait été intéressant de savoir pourquoi. Les autres Etats ont des normes qu'ils n'appliquent pas, ou avec largesse.

Par conséquent, à mon avis, si nous voulons maintenir un Etat qui puisse poursuivre un discours dialectique même avec ceux qui pensent différemment, donc un Etat vif, il faut accepter la proposition de l'article 6 du Conseil des Etats, soit la proposition Thür, avec une petite modification. Si nous acceptons, par contre, le système proposé par la majorité de la commission, je crains que dans quelques années la liberté de presse ne soit plus qu'un bon souvenir.

M. Longet: Il s'est dit beaucoup de choses rassurantes hier soir de la part de certains porte-parole de groupes sur la portée du vote d'aujourd'hui. Je crois qu'il faut revenir à la source des problèmes dont nous parlons aujourd'hui. Pour ma part, je considère que les problèmes posés aujourd'hui proviennent en grande partie du fait qu'une majorité – en tout cas de la commission – a mélangé des notions qui n'ont pas à l'être. Il me paraît évident que les informations nécessaires pour le travail quotidien des journalistes ne sont pas de la même nature que des fichiers de police ou des listes d'adresses en mains

de bureaux de marketing. La finalité est différente, la pondération des intérêts est également différente ainsi que la nature des objets. Qu'on le veuille ou non, malgré les dénégations de certains, hier après-midi, cette confusion dans les notions conduira des tiers à prétendre prendre connaissance de données, comme par exemple des carnets de notes de journalistes, peut-être même des carnets d'adresses, en prétendant que cela les regarde. Veut-on vraiment cela? MM. Eggly et Salvioni ont très bien expliqué la mécanique perverse de ces droits de regard préventifs sur ce qui n'est que du matériel en vue d'articles ou de publications dont il s'agirait de définir ainsi *a priori* l'intérêt public. C'est une pondération des intérêts impossible à manier. On se prépare des procès jésuitiques et, surtout, on se prépare une presse qui aura peur de faire son travail et l'on risque bien de glisser vers une forme de censure préalable. C'est là que se situe le moment politique de notre débat, car c'est malgré tout un débat sur le travail de la presse, et les minorités de la commission considèrent que nous avons besoin d'une presse active, d'une presse curieuse, d'une presse libre.

S'il y a un problème dans la presse c'est, à mes yeux, un certain dérapage vers le commercial, vers la simplification, la tendance au spectacle que nous ne résolvons nullement avec les dispositions dont il s'agit ici. Au contraire, ce que nous entraînons ici, c'est précisément ce qui a déjà de la peine à se déployer dans la presse, en raison de cette dérive commerciale, à savoir le travail de réflexion, la stimulation du débat démocratique, le travail d'investigation, de recherche, de mise en avant des faits et des idées. C'est cette presse-là qui est en danger, c'est cet outil fondamental de la démocratie qu'il faut renforcer et non pas affaiblir; le pouvoir politique a besoin d'une presse forte, qui regarde son travail, qui informe l'opinion publique. La démocratie ne se nourrit pas de l'absence de débat, au contraire, elle en meurt. Aujourd'hui, nous avons ici une responsabilité importante, afin d'éviter que la presse n'ait peur de faire son travail. Nous devons stimuler son action et, pour ce faire, elle a besoin d'une législation adéquate. Ici, nous créons des entraves supplémentaires, sans aucune nécessité, et c'est l'autre aspect du problème. Pourquoi faire une intervention *a priori* qui conduira à toutes ces évolutions négatives, alors que nous avons les outils de correction, *a posteriori*, dont les conséquences pour les médias peuvent être relativement lourdes, comme cela a été dit; des cas concrets se sont présentés. Il y a l'article 28, l'article sur les instances de recours en matière de radio-télévision, qui a été récemment prolongé jusqu'au Tribunal fédéral. Nous estimons que ces moyens suffisent pour assurer l'équilibre entre l'intérêt de l'individu à la protection de sa personnalité et l'intérêt public à ce que la presse fonctionne.

Enfin, je crois qu'il ne faut pas sortir le texte de la loi de son contexte. Or, je crois qu'il y a là un peu un esprit de vengeance mal placé. Le rôle de la presse d'investigation, la presse d'opinion, dans le cadre notamment de l'affaire Kopp, a été très fortement critiqué par une partie de la classe politique et je ne saurais exclure qu'il s'agisse là d'un retour de manivelle. En l'occurrence, je regrette vivement que nous légiférions dans un contexte de ce genre. C'est une raison de plus pour refuser ces amalgames et ces dispositions mal venues.

Portmann: Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, den Buchstaben f von Artikel 6 Absatz 1 zu streichen und dem Artikel 6bis zuzustimmen.

Die CVP-Fraktion hat diesen Artikel 6bis zweimal eingehend diskutiert, in der Minderheits- und in der Mehrheitsvariante. Sie hat sich letztlich knapp für die Mehrheitsvariante entschieden.

In der Mehrheitsvariante finden Sie die Einfügung: «... wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist». Das ist der einzige Unterschied zwischen dem Mehrheits- und dem Minderheitsantrag. Das sei die Umkehr der Beweislast, argumentiert die Minderheit. Denn wenn der Journalist seine Auskunftspflicht gegenüber dem betroffenen Auskunftsberechtigten nicht erfüllen wolle, müsse der Journalist beweisen, dass seine Publikation von Personendaten zur freien Meinungsbildung des Publikums nötig sei. Damit, mei-

nen die Gegner, führe dieser eingeschobene Satz zum Streit. Das ist falsch. Es geht nicht um einen Beweis, sondern um eine Glaubhaftmachung. Und es ist richtig, dass die Medienschaffenden – als von der Medienfreiheit Bevorzugte – ihren ausnahmsweisen Vorrang zugunsten des Publikums im Streitfall glaubhaft begründen müssen. Denn grundsätzlich soll der Schutz der Persönlichkeit auch gegenüber den Medien gelten. Besser wäre es, so suggerieren die Gegner, wenn der betroffene Auskunftsberechtigte beweisen müsste, dass die Veröffentlichung seiner Personendaten zur freien Meinungsbildung des Publikums nicht nötig sei.

In diesem eingeschobenen Satz wird nun ein Angriff auf die Pressefreiheit, auf die Medienfreiheit überhaupt befürchtet. Das war und ist nicht die Absicht der Mehrheit der CVP-Fraktion und auch nicht ihrer Minderheit. Sie ist vielmehr der Auffassung, dass im Streit zwischen den Rechtsgütern Meinungsäusserungsfreiheit des Journalisten auf der einen Seite und Persönlichkeitsschutz des Betroffenen auf der anderen Seite die «freie Meinungsbildung des Publikums» der Prüfstein sei, der für oder gegen das Einsichtnahmerecht des Betroffenen in seine von den Medien verarbeiteten Personendaten bzw. für oder gegen die Offenlegungspflicht des Journalisten entscheiden soll.

Damit – so hat die Mehrheit gefunden – vermeide sie gesetzgeberisch, dass sich Medienfreiheit auf der einen Seite und Persönlichkeitsschutz auf der anderen Seite gelähmt gegenüberstehen und dass eine frustrierende Dauerkonfrontation zwischen diesen beiden Rechtsgütern entstehe. Deshalb hat die Mehrheit das dritte Element, die «freie Meinungsbildung des Publikums», eingeführt. Denn die Medienfreiheit ist nicht um ihrer selbst willen oder zum Wohl der Journalisten da, sondern hat in der offenen Gesellschaft den Sinn, die freie Meinungsbildung des Publikums zu ermöglichen und damit die Lebensqualität im gesellschaftlichen Zusammenleben zu verbessern. Deshalb wird die Medienfreiheit so hochgehalten.

Die Mehrheitsfassung ist hilfreich. «Der Richter wird als Dritter ins Ehabett gerufen» – mit diesem Schlagwort wurde seinerzeit das neue Eherecht bekämpft. Jetzt befürchten die Medienschaffenden, sie wären Dauergäste am Bundesgericht, und bekämpfen deswegen diesen Artikel, weil sie sagen, er sei nicht justitiabel. Aber wo im Rechtsstaat Konflikte entstehen, müssen sie gelöst werden können, notfalls durch den Richter. Wir glauben, dass dieser Einschub der Mehrheit staatspolitisch richtig sei, und wir empfehlen Ihnen nochmals, der Mehrheitsvariante zuzustimmen.

M. Maitre: Si vous me permettez une métaphore empruntée au football, j'ai le sentiment que faute d'être capable d'offensive, notre pays est en train de se trouver une nouvelle tradition pour le chemin des buts, celle de l'autogoal.

Il y a eu un premier autogoal, à propos de l'affaire dite des fiches, où il ne fait aucun doute que quelques journalistes ont soufflé sur la braise et créé un effet général de suspicion alimenté par l'amalgame. C'est en soi regrettable mais en définitive il appartient aux politiciennes et politiciens ainsi qu'au peuple de se faire une idée précise de la question.

Parce qu'il y a eu un premier dérapage, on est tenté de céder à la facilité du second autogoal, comme s'il fallait à tout prix égaliser.

Je ne peux pas me rallier à cette solution. Il s'agit en fait d'une question de principe: nous devons tout simplement savoir si nous sommes d'accord, dans une démocratie où tout le monde reconnaît un rôle essentiel à la presse, de la laisser travailler librement, sans entraves qui ne seraient pas justifiées par les circonstances.

En réalité, au travers des articles 5, 6 et 6bis de cette loi, c'est le problème du droit d'accès à un stock d'informations, respectivement des restrictions à cet accès, qui est évoqué. Il s'agit ici de l'accès de tiers à des données que détient le maître du fichier. Je crois que ce problème ne se pose pas pour la presse dans les mêmes termes que pour d'autres détenteurs de fichiers. Vouloir faire en sorte qu'à titre préventif un journaliste puisse être tenu de montrer ses sources, n'est qu'illusion. On aboutira nécessairement à la création de deux types de stocks, celui qu'il faudrait éventuellement montrer, et celui

qu'évidemment on voudra cacher sous peine de ne plus pouvoir travailler.

Je suis donc contre les propositions de la majorité, parce qu'elles me paraissent constituer une forme d'atteinte à la liberté de la presse et parce que la protection réelle de ceux qui s'estiment ou qui pourraient s'estimer lésés par une atteinte à leurs droits personnels qu'ils jugeraient inadmissible se trouve dans le Code civil, en particulier à l'article 28a: le juge peut être saisi à la fois d'action préventive, puisqu'on peut faire interdire une atteinte illicite si elle est imminente, et de demande en réparation d'un dommage.

Je suis fondamentalement favorable à un système où la liberté peut s'exprimer, mais où la sanction d'abus de la liberté peut également être appliquée. Je crois que c'est le système qui convient le mieux, à défaut de quoi on ne peut décemment pas parler de liberté de la presse, et dans ce cas-là on ne peut décemment pas parler de démocratie.

Telles sont les raisons pour lesquelles je voterai les propositions de la minorité.

Frau Uchtenhagen: Ich finde es nicht akzeptierbar, dass wir über einen Artikel abstimmen, der in der Kommission nicht bereinigt werden konnte; von den eminenten Juristen, die ich gefragt habe, hat mir jeder eine andere Auskunft gegeben. Ich weiss überhaupt nicht mehr, was gilt, und ich finde: So kann man nicht abstimmen, es sei denn, wir finden eine Lösung. Sonst würde ich beantragen, dass man bis zur ständerätlichen Diskussion darüber ein Rechtsgutachten erstellt. Der Vorschlag der Mehrheit scheint mir auf den ersten Blick liberaler für die Presse, weil der Journalist sagen kann, das diene der Pressefreiheit.

Nun habe ich ein Problem. Wenn man konkrete Fragen stellt, wird die Sache vielleicht einfacher. Ich bin eine unbedingte Anhängerin der Pressefreiheit. Für mich ist sie Garant der Demokratie. Der Journalist darf sicher nicht präventiv daran gehindert werden, sich zu einer Sache zu äussern. Meine Frage geht nun dahin: Sie wissen, dass ich seinerzeit bei den Bundesratswahlen weiss Gott Opfer dieser Presse war. Ich weiss auch, wie das zustande kam. Ein PR-Büro in Zürich hatte Jahre vorher schon den Auftrag, Dinge über mich auszustreuen, die wirklich kein Körnchen Wahrheit enthielten. Aber Sie kennen den berühmten Rauch. Viele dachten sich, wo ein Rauch sei, sei auch irgendwo ein Feuer.

Diese Geschichten kamen zum Teil zustande, indem organisierte Leserbriefe geschrieben wurden, mit Tatbeständen, die wirklich nichts mit mir zu tun hatten. Wenn ich irgendwo ein Referat hielt, gab es einen Leserbrief, der mir genau das Gegenteil dessen unterschob, was ich gesagt hatte, und das kritisierte. Das gab zuletzt eine Sammlung von enorm interessanten, farbigen Geschichten, dass ich mit Tassen um mich werfe, dass ich mich meiner Kinder schäme, dass ich gegen Willi Ritschard sei, weil er Arbeiter sei usw. Ich habe darauf nie eine Antwort gegeben.

Lili Nabholz und ich haben einmal in einer grossen Zeitung, die eine pikante Geschichte über uns geschrieben hatte, eine Gegendarstellung gemacht. Am Schluss der Gegendarstellung vermerkte die Chefredaktion, dass ihre Quelle absolut zuverlässig sei. Später gestand mir der betreffende Journalist, dass er und einige Kollegen nach einer durchzechten Nacht die Geschichte als «Gaudi» erfunden hätten!

Eine Journalistin hat letzthin einen Lebenslauf von mir geschrieben. Da habe ich sie angefragt, woher sie alle diese Dinge her habe, denn es standen ganz seltsame Dinge in meinem Lebenslauf. Sie hat mir geantwortet, sie habe von irgend-einer Pressestelle ein Dossier bestellt. Ich wollte mir das Dossier ansehen, und sie hat es mir geschickt. In diesem Dossier – und deshalb dann auch in meinem Lebenslauf – war ein grosser Teil dieser total falschen Geschichten drin, die mich ganz anders darstellen, als ich bin, und auch anders, als meine Familie und andere finden, dass ich wirklich sei.

Meine Frage geht nun dahin: Kann ich in solche Pressedossiers einmal Einsicht verlangen und sagen: Das und das und das stimmt nicht? Ich mache zwar keine Berichtigungen mehr, zumindest nicht gegenüber einzelnen Zeitungen. Von mir aus kann die Presse schreiben, was sie will. Verifikationen sind

nicht machbar. Da schreiben sie etwas über mich in einer Solothurner Zeitung, in einer Aargauer Zeitung, im «Züri Leu» usw. Ich kann ja nicht sämtliche Zeitungen der Welt lesen! Ich habe aus Oesterreich Zeitungen zugeschickt bekommen, wo steht, dass ich zwar ungeheuer intelligent sei, aber emotionell so unstabil, dass ich ständige Weinkrämpfe hätte! Soll ich auch noch österreichische Zeitungen lesen und sagen: Ich bin nicht hysterisch? Das ist ja nicht zu machen. Aber man könnte vielleicht, wenn das alles gesammelt in einem Dossier steht, einmal feststellen: Meine Lieben, das ist alles erfunden! Wäre es nicht möglich, das zu korrigieren?

Bei welchem Vorschlag müsste eine solche Klarstellung angenommen werden, bei der Minderheit oder bei der Mehrheit? Darüber möchte ich eine Auskunft. Sonst, Herr Bundesrat Koller, würde ich Ihnen raten: Lassen Sie ein Gutachten machen, damit wir wissen, worüber wir abstimmen! Ich will keinen Maulkorb für die Presse, aber ich will einen Persönlichkeitsschutz gegen falsche Informationen.

Bonny: Ich möchte mich dafür entschuldigen, dass ich mich sehr spät noch entschlossen habe, einen Antrag einzubringen.

Ich darf ihn ganz kurz erläutern: Er liegt in der Mitte zwischen dem Mehrheits- und dem Minderheitsantrag. Wenn Sie vom Mehrheitsantrag ausgehen, beantrage ich, in Absatz 1 den letzten Passus «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist» zu streichen und im Absatz 2 das Wort «insbesondere» zu streichen. Wenn Sie vom Minderheitsantrag ausgehen, beantrage ich, das Wort «insbesondere» im Ingress von Artikel 6bis zu streichen. Es ist also ein relativ einfacher Antrag.

Zur Begründung möchte ich folgendes anführen: Wir sind hier in einem echten Dilemma. Auf der einen Seite haben wir den Persönlichkeitsschutz, auf der anderen Seite haben wir die Pressefreiheit. Das sind zwei Werte – da sind wir uns alle einig –, die unbedingt zu schützen sind. Es gilt, einen Interessenausgleich zu finden.

Nun, glaube ich, hat die bisherige Debatte hinlänglich gezeigt, dass der Passus in der Mehrheitsfassung «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist» wohl gut gemeint, aber – das möchte ich als Jurist vermerken – viel zu schwammig ist. Er bedarf noch und noch der Interpretation. Und die Tatsache, dass er so schwammig abgefasst ist, wird dazu führen, dass die Rechtspraxis je nach Richter sehr unterschiedlich ausfallen wird. Hier habe ich ein gewisses Verständnis, dass unsere Presse, unsere Medienleute wegen der fehlenden Klarheit in diesem Passus Bedenken haben, dass sie dann gleichsam dem freien Ermessen des Richters – ich sage nicht: der Willkür – ausgesetzt sind. Das ist meine erste Überlegung.

Das zweite Element, das ich in beiden Anträgen nicht gut finde, ist das Wort «insbesondere». Das heisst, dass es keine abschliessende Aufzählung ist. Mit anderen Worten: Neben den Möglichkeiten des Einschränkungsvorganges bei der Auskunft in den Fällen, wo «die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben», «Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müsste» oder «Datensammlungen ausschliesslich als persönliches Arbeitsinstrument dienen», können nun noch beliebige Fälle, gleichsam nach freier Wahl der Journalisten, dazukommen. Auch da sind beide Anträge zu wenig klar. Mein Antrag, dass wir dieses «insbesondere» streichen, erfolgt im Interesse der Rechtsklarheit. Dann wissen auch die Journalisten, woran sie sich zu halten haben.

Das ist der Antrag, den ich Ihnen unterbreite; er ist nicht kompliziert. Ich bitte Sie, diesem Vermittlungsantrag zuzustimmen.

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Es entsteht jetzt einige Verwirrung – nicht nur wegen dem Antrag von Herrn Bonny, sondern vor allem wegen der Art seiner Begründung. Ich bin froh und dankbar, wenn ich spüre, dass offenbar in diesem Rat in verschiedenen Fraktionen ein Umdenkprozess stattfindet, dass man offenbar eingesehen hat, dass die Kondition im Mehrheitsantrag «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist» ein Unsinn ist, dass die Kondition zur Knebelung der Medien führen würde, dass diese

Kondition eine Umkehr der Beweislast bedeuten würde und dass wir im Interesse der Pressefreiheit diese Kondition keinesfalls beschliessen dürfen. Ich bin dankbar, dass offenbar diese Einsicht langsam Platz greift – diese Einsicht, die wir mit dem Minderheitsantrag von allem Anfang an klar und deutlich vertreten haben.

Jetzt schlägt Herr Bonny vor, dass man im Minderheitsantrag – das gleiche würde auch für den Mehrheitsantrag gelten – dieses «insbesondere» streicht. Dieses «insbesondere» könnte man streichen, ohne dass man damit die Gründe, die die Medienschaffenden geltend machen müssen, um das Einsichtsrecht einzuschränken, schmälert. Die drei Buchstaben a, b und c in Absatz 2 sind – das darf man nach Konsultation von Medienexperten in Übereinstimmung mit ihnen sagen – im Prinzip vollständig und abschliessend. Mit diesen drei Bedingungen, mit diesen drei Voraussetzungen, kann der Journalist arbeiten. Damit hätten wir eigentlich eine psychologische Brücke geschlagen, damit sich auch die alte Mehrheit im Sinne des Minderheitsantrages dazu bekennen kann, dass wir hier keine zusätzlichen Einschränkungen wollen.

Wenn aber Herr Bonny in seiner Begründung davon ausgeht, dass das Streichen des Ausdrucks «insbesondere» bedeuten würde, dass allfällig weitere, im Zusammenhang mit der freien Meinungsbildung notwendige Einschränkungen des Einsichtsrechts anvisiert sind und dass wir damit eine Einschränkung dieses Einschränkungsrechts der Medienschaffenden ins Gesetz aufnehmen möchten, müsste ich mich gegen diese Streichung vehement wehren und sagen: So ist sie nicht gemeint, und so haben auch alle bisherigen Sprecher hier nicht argumentiert. Wenn ich der Streichung des Ausdrucks «insbesondere» zustimme, dann möchte ich das ganz klar damit verbinden, dass wir davon ausgehen, dass diese drei Buchstaben abschliessend die Rechte der Medienschaffenden begründen, voraussetzungslos das Einsichtsrecht einzuschränken. Ich möchte damit allfälligen Legenden vorgreifen, die jetzt durch einzelne Redner aufgebaut werden könnten – ich hoffe, sie werden es nicht –, die sagen, mit der Streichung des Ausdrucks «insbesondere» hätten wir eine noch engere Fassung, und die ihr dann zustimmen könnten, weil sie ohnehin die Absicht im Hinterkopf haben, die Medien ein bisschen mehr zu knebeln, als das die Minderheit tut. Ich möchte Sie bitten: Sie können dieser Streichung des Ausdrucks «insbesondere» zustimmen, wenn wir davon ausgehen, dass wir damit eine voraussetzungslose und klar in den Buchstaben a, b und c begründete Einschränkung für die Medienschaffenden zulassen.

Ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden und dann – das scheint mir wichtig zu sein – diesem Minderheitsantrag zuzustimmen, damit diese unselige Fassung der Mehrheit mit diesem Schutz der freien Meinungsbildung ein für allemal vom Tisch ist.

Müller-Meilen: Ich habe mich bisher in dieser Diskussion zurückgehalten, weil mir weder die Formulierung der Mehrheit noch jene der Minderheit voll behagte. Man muss nun einfach sagen, dass der Nebensatz in der Formulierung der Mehrheit «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist» doch einer ganzen Reihe von Interpretationen die Türe öffnet und dass er auch in der Handhabung von Richtern Möglichkeiten zur Einschränkung der Pressefreiheit die Türe öffnet. Es scheint mir deshalb schon richtig, dass wir von dieser Formulierung der Mehrheit abgehen. Der Antrag Bonny scheint mir hier einen geeigneten Weg zu bieten, der zwar die Möglichkeiten zur Einschränkung der Auskunft genau definiert, aber nicht einfach einen unbeschränkten Zugang zu dieser Einschränkung auf tut.

Herr Vollmer hat hier gesagt, dass die drei Bezeichnungen in den Buchstaben a, b und c des Minderheitsantrags im Grunde doch die Erfordernisse für einen freien Journalismus erfüllen, und ich würde das bestätigen. Ich glaube, dass mit diesen drei Bezeichnungen die nötigen Möglichkeiten für eine gewisse Einschränkung der Auskunftspflicht, um auch einen kritischen Journalismus zu ermöglichen, gegeben sind.

Wir wissen, dass es um zwei Rechtsgüter geht, um das Interesse der Erhaltung einer freien Presse und um den Persönlich-

keitsschutz. Wir wissen auch, dass die freie Presse nicht nur die Freiheit haben kann, sondern dass sie auch die Verantwortung tragen muss und dass diese Verantwortung heute nicht mehr in allen Fällen in genügendem Mass mit der Freiheit gepaart ist. Aber ich glaube auch, dass wir ein gewisses Risiko, nämlich im Zweifelsfalle der Freiheit hier doch einen grösseren Umfang zu geben, auf uns nehmen müssen, damit wir wirklich die Freiheit der Presse erhalten können.

Der Antrag Bonny weist in dieser Diskussion – scheint mir – den richtigen Weg. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Nebiker: Herr Bonny, wenn Sie «insbesondere» streichen, dann schränken Sie die Rechte der Journalisten zusätzlich ein. Dann wird nämlich die mögliche Auskunftsverweigerung nur auf die drei Punkte eingeschränkt, die hier im Gesetz erwähnt werden. Das ist aber weniger, als wenn Sie «insbesondere» sagen und die drei Punkte nur als Beispiel angeführt sind.

Ich meine, die Lösung der Kommissionsmehrheit ist eindeutig liberaler und liegt im Interesse der Medien. Sie können nämlich dann die Auskünfte über ihre Quellen, Informationen oder Daten weiter einschränken, als hier aufgezählt ist, soweit sie im Interesse der freien Meinungsbildung liegen; das ist mehr, als wenn Sie einen abschliessenden Katalog anfügen. Ich bitte Sie also, der Kommissionsmehrheit und insbesondere nicht dem Antrag von Herrn Bonny zuzustimmen, denn dieser liegt nämlich nicht in der Mitte, sondern er bedeutet eine Einschränkung gegenüber dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit und jenem der Kommissionsminderheit.

Ich weiss nicht, ob Sie das, Herr Müller, richtig interpretiert haben, aber eine abschliessende Aufzählung ist natürlich einschränkender als eine Aufzählung, die mit dem Wort «insbesondere» eröffnet wird.

Im Interesse der Medienfreiheit bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Guinand: On a parfois l'idée que le débat en plénum est inutile. Aujourd'hui, il est heureux de voir que nous pouvons utiliser ce débat, pour, le cas échéant, corriger des propositions qui méritent de l'être. La discussion que nous avons eue ce matin a bien montré une certaine confusion dans les idées parce que, en tout cas pour ma part, au terme des travaux de la commission, je n'ai jamais eu l'impression qu'il y avait une véritable guerre de religion entre la proposition de la majorité et celle de la minorité. Ce que voulait la commission, nous l'avons dit hier, c'était permettre aussi à l'égard des médias, le cas échéant, une mesure préventive et, en particulier – comme l'a dit Mme Uchtenhagen – la possibilité de faire corriger des données fausses. Dans ce sens, la commission s'est distancée de la proposition du Conseil des Etats qui ne voulait autoriser, l'accès qu'après la publication.

L'article 6bis, tel qu'il est proposé, tient compte des contingences dans lesquelles la presse doit travailler et veut assurer le respect de la liberté de la presse, comme nous l'avons dit hier. La référence à la protection de la libre formation de l'opinion publique est effectivement une notion qui est peut-être trop floue et, dans ce sens, M. Bonny a raison de proposer la suppression de cette référence. Par conséquent, nous pouvons nous rallier à cette idée également en supprimant le terme «en particulier». A mon avis, c'est plus clair ainsi. Le journaliste qui refusera de donner le renseignement pourra se prévaloir des trois motifs indiqués aux lettres a, b et c. Mais en relisant ces trois motifs, vous pouvez constater qu'ils sont relativement larges: les données fournissent des indications sur les sources d'information, ce qui est déjà une large possibilité de refus; un droit de regard devrait être accordé dans des projets de publication, et nous l'avons dit, il ne s'agit pas du tout d'introduire une précensure mais uniquement de permettre, le cas échéant, de modifier des indications fausses; enfin, les fichiers servent exclusivement d'instrument de travail personnel. Là aussi, l'exception est suffisamment large pour que nous puissions à la fois atteindre le but que nous recherchons, une possible action préventive, et respecter les vœux des médias qui sont justifiés. Nous nous rallierons donc à la proposition de M. Bonny.

Thür, Sprecher der Minderheit: Herr Nebiker hat noch etwas zur Verwirrung beigetragen, indem er die Frage gestellt hat, ob der Vorschlag von Herrn Bonny nicht hinter das zurückgehe, was die Mehrheit und die Minderheit in Artikel 6bis wollten, ob die abschliessende Aufzählung der Fälle in den Buchstaben a bis c nicht eben zu einer zusätzlichen Einschränkung führe. Herr Nebiker hat das Hauptproblem übersehen, das die Mehrheitsfassung bietet, nämlich den Zusatz «... wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist». Das ist der entscheidende Punkt in der Fassung der Mehrheit, der eliminiert werden muss, wenn wir einen handhabbaren Artikel 6bis erreichen wollen.

In diesem Punkt sind die Minderheitsfassung Vollmer und der Vorschlag von Herrn Bonny identisch. Der Unterschied liegt tatsächlich darin, dass die Ausnahbestimmungen beim Antrag von Herrn Bonny abschliessend aufgezählt sind. Es ist einzuräumen, dass diese drei Punkte die heiklen Bereiche der journalistischen Arbeit abdecken. Aber wenn sich Herr Nebiker darum sorgt, dass diese abschliessende Aufzählung möglicherweise zu weit geht, dann hat er die Möglichkeit, in der darauffolgenden Abstimmung der ständerätlichen Fassung zu folgen, wie ich das vorschlage. Er hat also ohne weiteres die Möglichkeit, seinem Unbehagen dadurch Ausdruck zu geben, dass er meinem Vorschlag – den ich aufrechterhalten werde – zustimmt.

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

M. Cevey: J'ai le sentiment, depuis un instant, que pas mal de malentendus sont en train de s'installer dans ce débat, non pas seulement à la faveur de la proposition Bonny, mais à celle de plusieurs malentendus qui se sont manifestés dans l'interprétation des propositions de la majorité et de la minorité.

Nous sommes en situation de divergence avec le Conseil des Etats. Nous pourrions simplement maintenir celle-ci pour reprendre tout le problème dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Mais, à mon avis, sur un problème aussi important, il serait beaucoup plus élégant que nous demandions à notre commission de reprendre la question posée par les médias.

Dès lors, je vous invite à renvoyer ce texte à la commission, ce qui ne nous empêche pas de continuer nos travaux sur les autres articles.

M. Cotti, rapporteur: Je remarque que le dossier de la commission contient tous les éléments permettant de se déterminer à propos des droits des médias.

Nous avons adopté un système, nous avons soumis les médias à la loi, nous avons fixé des exceptions à ce principe tendant à sauvegarder le droit de liberté de la presse. Je vous l'expliquerai en quelques mots dans un instant si vous décidez de continuer les débats. Si, par contre, vous renvoyez cet objet à la commission, il est certain que nous ne serons pas à même de prendre une décision à ce sujet durant la présente session. Si la commission reprend tout l'examen de la situation des médias sur la base des arguments, souvent d'ordre émotionnel, avancés dans cette salle, nous répéterons durant des jours les mêmes choses, sans arriver à une solution commune.

Or, il est inutile de chercher une solution commune. En effet, d'abord on est d'accord avec la proposition Bonny, puis M. Vollmer vient nous proposer de supprimer les mots «en particulier». Cependant l'on considère qu'ils figurent encore dans le texte car l'on désire une interprétation extensive de cet article! Si donc, l'on voit ainsi la question, il me semble quasi impossible de nous mettre d'accord sur la formulation de l'article en discussion et ce, ni aujourd'hui ni dans deux mois.

En l'occurrence, je ne me prononce pas à l'encontre de la proposition de renvoi. Pour ma part, je suis d'avis que l'on peut continuer nos débats, mais il vous appartient de décider en la matière.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Sie haben jetzt gemerkt, wie wir selbst in der Kommission um Lösungen ringen mussten und wie schwierig es ist, Medienfreiheit und Persönlichkeitsschutz in einer akzeptablen Art und Weise zu regeln. Alle mög-

lichen Interpretationen geistern nun durch die Ränge. Persönlich sehe ich eine Möglichkeit – den Einzelantrag Bonny –, uns hier aus dem Dilemma herauszuführen. Es sind aber auch hier wieder völlig gegenteilige Standpunkte – von der Tragweite her – in die Debatte eingeflossen.

Ich meine deshalb, dass es nicht angängig ist, über eine so zentrale Materie, bei der es um so wichtige Werte geht wie die Pressefreiheit, hier eine Art Kommissionssitzung abzuhalten und zu versuchen, die Lösung aus dem Aermel zu schütteln. Ich würde vorschlagen, dass man dem Antrag von Kollege Cevey folgt und sich das Geschäft nochmals in der Kommission ansieht. Dann könnten wir in der dritten Sessionswoche über diesen einzelnen Artikel 6bis separat abstimmen.

Frau Uchtenhagen: Ich möchte Sie ebenfalls bitten, den Antrag Cevey anzunehmen und die Aufgabe an die Kommission zurückzudelegieren; dann kann auch Bundesrat Koller sich vielleicht noch einmal dahintersetzen. Es ist doch klar, dass wir nicht über etwas abstimmen können, von dem eigentlich niemand genau weiss, was es tatsächlich beinhaltet. Ich höre die unterschiedlichsten Interpretationen. Ich möchte die Pressefreiheit gewährleistet haben, ich möchte keine präventive Hinderung dieser Pressefreiheit, aber ich möchte auch ein Minimum von Persönlichkeitsschutz, damit falsche Datensammlungen korrigiert werden können. Das ist doch eine machbare Aufgabe für Juristen.

Ich bitte Sie noch einmal, die Sache an die Kommission zurückzugeben.

Präsident: Wir stimmen über den Ordnungsantrag ab. Der Ordnungsantrag betrifft die Artikel 6, 6bis und 10. Herr Cevey beantragt, diese Artikel an die Kommission zurückzuweisen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Cevey
Dagegen

67 Stimmen
61 Stimmen

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 2bis, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 2bis, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8, 9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Einleitung, Bst. e–g

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Bst. a–c

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2 Bst. d

Mehrheit

d. beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums bearbeitet.

Minderheit

(Nebiker, Blatter, Cincera, Portmann, Reimann Maximilian, Zölch)

d. beruflich Daten für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums intern bearbeitet.

Antrag Loeb

Abs. 2 Bst. b, c

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 10*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 introduction, let. e–g

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 let. a–c

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2 let. d**Majorité*

d. les données sont traitées de manière professionnelle en vue d'une publication dans la partie rédactionnelle d'un média à caractère périodique;

Minorité

(Nebiker, Blatter, Cincera, Portmann, Reimann Maximilian, Zölch)

d. de manière interne et professionnelle

*Proposition Loeb**Al. 2 let. b, c*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Verschoben – Renvoyé

(Siehe Entscheid bei Art. 6, 6bis – Voir décision à l'art. 6, 6bis)

Art. 11*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté – Angenommen***Art. 12***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... die Artikel 28–28I des Zivilgesetzbuches. Der Kläger kann berichtigt, vernichtet oder deren Bekanntgabe an Dritte gesperrt werden.

Abs. 2

Kann weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit von Daten dargetan werden, so kann der Kläger

Abs. 2bis (neu)

Er kann verlangen, dass die Berichtigung, Vernichtung, Sperre, der Vermerk über die Bestreitung oder das Urteil Dritten mitgeteilt oder veröffentlicht wird.

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4 (neu)

Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsklagen können von Organisationen im eigenen Namen geführt werden, wenn:

- der Schutz der Mitglieder zu ihren statutarischen Aufgaben gehört;
- einzelnen Mitgliedern ein entsprechendes Klagerecht zusteht; und
- die angefochtene Datenbearbeitung geeignet ist, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen.

*Antrag Allenspach**Abs. 4*

Streichen

Art. 12*Proposition de la commission**Al. 1*

.... 28–28I du personnelles, ainsi que le blocage de leur communication à des tiers.

Al. 2

.... données ne peut être établie, la personne

Al. 2bis (nouveau)

Il peut demander que la rectification, la destruction, le blocage, la mention de caractère litigieux ou le jugement soient communiqués à des tiers ou publiés.

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4 (nouveau)

Les actions en interdiction, en suppression et en constatation de l'atteinte peuvent être intentées par des organisations en leur propre nom, si:

- la protection des membres relève de leurs tâches statutaires;
- un droit d'action correspondant appartient aux membres individuellement; et
- le traitement de données contesté est susceptible de porter atteinte à la personnalité d'un grand nombre de personnes.

*Proposition Allenspach**Al. 4*

Biffer

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Adopté – Angenommen

Abs. 4 – Al. 4

Allenspach: Im Gegensatz zum Bundesrat und zum Ständerat schlägt die nationalrätliche Kommission mit Artikel 12 Absatz 4 ein Verbandsklagerecht vor. Verbandsklagerechte sind nicht unbekannt, aber auch nicht besonders gebräuchlich. Der Bundesrat hat das Für und Wider einlässlich erwogen. Er möchte im Datenschutzbereich von einem Verbandsklagerecht absehen. Mit dem Datenschutz geht es im Prinzip um die Persönlichkeitssphäre. Damit hat der einzelne Mensch selbst zu entscheiden, ob durch die Datenbearbeitung seine eigene Persönlichkeitssphäre verletzt werden könnte. Dritte können ihm diese Entscheidung nicht abnehmen. Sie können durch Verbandsklagen sogar seine Persönlichkeitsrechte verletzen, insbesondere, wenn dadurch seine persönlichen Daten ohne sein Wissen und Wollen Dritten zugänglich gemacht werden. Sowenig der Staat oder der Datenbearbeiter über die Menschen und deren Intimsphäre verfügen können sollte, sowenig sollten es die Verbände tun dürfen.

Grundsätzliche Erwägungen sprechen also gegen ein Verbandsklagerecht im Datenschutzbereich. Aber selbst wenn ein solches noch akzeptiert wird: Die von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagene Formulierung ist ungenügend und ausserordentlich gefährlich. Die nationalrätliche Kommission akzeptiert praktisch einen unbeschränkten Kreis von klageberechtigten Verbänden. Ad-hoc-Gruppierungen können sich als Verbände formieren, um in einzelnen Fällen querulatorischer oder schikanöser Absicht und in Verfolgung von Sonderinteressen einen Datenbearbeiter durch Verbandsklagen in die Zange nehmen zu können. Damit Ad-hoc-Gruppierungen, die keine konstante Politik verfolgen, kein Verbandsklagerecht zuerkannt werden muss, verlangt der Gesetzgeber in anderen Fällen oft nicht zu Unrecht, dass nur jene Organisationen von Verbandsklagerechten Gebrauch machen dürfen, die schon während fünf oder zehn Jahren bestehen, die also keine Eintagsfliegen, sondern konsolidiert sind. Eine solche Einschränkung fehlt im Antrag der nationalrätlichen Kommission.

Die nationalrätliche Kommission will das Verbandsklagerecht allen, auch regionalen und lokalen, Ad-hoc-Gruppierungen zuerkennen, wenn drei Bedingungen erfüllt sind. Die erste Bedingung: Der Schutz der Mitglieder muss zu den statutarischen Aufgaben der Organisation gehören (Bst. a). Es gibt in dessen kaum Organisationen, welche die Vertretung der Inter-

essen ihrer Mitglieder und deren Schutz nicht als statutarische Aufgabe festgehalten haben. Wenn ein allgemeiner Hinweis in den Statuten auf Vertretung der Interessen und auf Schutz der Mitglieder genügt, um diese erste Bedingung zu erfüllen, kann in ihr keine Schranke gegen einen Missbrauch des Verbandsklagerechtes gesehen werden. Wenn statt eines allgemeinen Hinweises eine ausdrückliche Erwähnung in den Statuten auf Schutz der Mitglieder in Auseinandersetzungen um den Datenschutz notwendig wäre, dann allerdings wäre der Kreis der klageberechtigten Organisationen konkreter und präziser umschrieben. Eine Botschaft, die eine solche Einschränkung vorsieht, liegt aber nicht vor. Es ist also davon auszugehen, dass eine allgemeine und nicht spezifizierte statutarische Schutzpflicht diese Bedingung erfüllt, und dann ist diese Bedingung das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben steht.

Die zweite Bedingung verlangt, dass einzelnen Mitgliedern des klagenden Verbandes ein eigenständiges Klagerecht zusteht (Bst. b). Ein Verband müsste also meines Erachtens beim Nachweis seiner Klagelegitimation konkret darlegen, dass mindestens einem seiner Mitglieder im fraglichen Fall das gleiche Klagerecht gegen den beklagten Datenbearbeiter zusteht, das der Verband in Anspruch nimmt. Diese Frage ist ebenfalls nicht klar beantwortet. Benötigt der Verband im konkreten Fall eine Ermächtigung, um im Namen der klageberechtigten Mitglieder Klage zu führen, oder kann er sich sogar über den Willen der konkret Klageberechtigten hinwegsetzen und mit der Verbandsklage das bestehende individuelle Recht auf Nichtklage verletzen?

Bei der Behandlung von Verbandsklagen – ich möchte das nochmals unterstreichen – können individuelle Daten von Mitgliedern oder Dritten ohne deren Einverständnis den Parteien und allenfalls sogar der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der Persönlichkeitsschutz des einzelnen wiegt meines Erachtens schwerer als das Verbandsklagerecht. Die Bestimmung in Buchstabe b schliesst nicht aus, dass Verbandsklagen gegen den Willen der direkt betroffenen Menschen erhoben werden und damit deren Persönlichkeitsrechte verletzen.

Als dritte Bedingung wird verlangt, dass durch die angefochtene Datenbearbeitung die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen verletzt werden könne (Bst. c). Es muss nachgewiesen werden, dass der eingeklagte Datenbearbeiter direkt allenfalls die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen verletzen könnte. Oder bezieht sich das Kriterium der grösseren Anzahl von Personen auch auf die Fernwirkung im Sinne eines wegweisenden Gerichtsurteils? Was heisst übrigens «einer grösseren Anzahl von Personen»? Sind es fünf, sind es fünfzig, oder sind es fünfhundert? Dürfen wir davon ausgehen, dass Kleinunternehmen mit einer geringen Anzahl von Mitarbeitern mit Verbandsklagen nicht behelligt werden können, weil dort die Bedingung der potentiellen Verletzung der Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen nicht erfüllt wäre?

Diese Beispiele zeigen, dass die von der Kommission neu vorgeschlagene Bestimmung so viele Fragen offenlässt, dass die Stipulierung des Verbandsklagerechtes in der vorliegenden Form einem Vabanquespiel gleichkäme. Mit dem Verbandsklagerecht und dem Datenschutzbeauftragten ist der Datenschutz überinstrumentiert. Wir sollten uns entweder für das Verbandsklagerecht oder aber für den Datenschutzbeauftragten entscheiden. Wir können nicht beides haben, wenn wir einen sinnvollen Datenschutz wollen.

Herr Bundesrat Koller hat in der Eintretensdebatte einlässlich dargetan, dass die Vorschläge von Bundesrat und Kommission bezüglich des Datenschutzbeauftragten zweckmässig sind. Ich schliesse mich diesen Ausführungen voll an und unterstütze Artikel 24, wie er von Bundesrat und Kommission vorgeschlagen wird. Wir sollten Artikel 24 annehmen. Dies würde uns erlauben, das Verbandsklagerecht aus der gegenwärtigen Vorlage herauszustreichen.

Nochmals: Beides zusammen ist überinstrumentiert; beides würde dazu führen, dass unter Umständen von zwei verschiedenen Instanzen Klagen geführt werden, die den einzelnen eigentlich berühren und in der Hand des einzelnen sein sollten. Ich bitte Sie, das Verbandsklagerecht abzulehnen. Das Daten-

schutzgesetz kommt ohne diese letztlich doch etwas nach Entmündigung des Menschen riechende, anonyme und kollektive Klageform aus.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Cotti, rapporteur: Dans la procédure que nous vous proposons, il n'y a rien de nouveau à l'article 12. Il s'agit de la procédure de l'article 28 du Code civil suisse que nous avons adopté il y a quelques années.

En ce qui concerne la faculté d'agir des organisations, nous avons proposé une formule plus restrictive que celle reconnue par la doctrine et la pratique du Tribunal fédéral. Cette possibilité d'agir des organisations est donnée, premièrement lorsque la protection des membres de l'organisation relève de la tâche statutaire de l'organisation même, deuxièmement lorsqu'un droit d'action correspondant appartient aux membres individuellement et, troisièmement, lorsque le traitement des données contesté est susceptible de porter atteinte à la personnalité d'un grand nombre de personnes.

En ce qui concerne le droit à l'action, nous sommes dans une situation un peu particulière, puisque le Conseil fédéral avait proposé en son temps la possibilité d'agir du préposé. La Commission du Conseil des Etats a biffé de la loi cette possibilité d'agir du préposé pour la substituer par une légitimation d'agir aux organisations. Enfin, le Conseil des Etats a enlevé les deux possibilités. Nous sommes d'avis qu'au moins une de ces deux possibilités, celle qui concerne le préposé, doit être maintenue. Je vous propose ce que la commission a décidé, c'est-à-dire de garder les deux. Entre-temps, je pense que le problème va se résoudre, si le plénum suit la majorité de la commission dans la procédure de l'élimination des divergences avec le Conseil des Etats.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Die eigentliche Neuerung in Artikel 12 betrifft die Einführung des Verbandsklagerechtes, d. h., dass neben der Klagemöglichkeit des einzelnen auch Verbände – im eigenen Namen und nicht nur im Namen oder in Vertretung eines Betroffenen – Klage erheben können.

Der einzelne – ich glaube, das ist etwas, was man vorhersehen kann – wird wahrscheinlich nur in den seltensten Fällen datenschutzrechtliche Prozesse führen können, weil das Prozessrisiko ausgesprochen hoch ist.

Es darf nicht vergessen werden, dass sich der Betroffene gegenüber dem Datenbearbeiter in den allermeisten Fällen in der schwächeren Position befindet. Wir dürfen auch nicht übersehen, dass es Fälle gibt, in denen sich einer allein nicht mehr zur Wehr setzen kann und es auch nichts nützt, wenn er sich allein und im eigenen Namen zur Wehr setzt.

Zu denken ist hier insbesondere an die sogenannten Systemfehler, also an Fehler, die nicht aufgrund einer einzelnen falschen Datenbearbeitung entstehen, sondern im System selbst angelegt sind, wenn ganze Datenkategorien unzulässig sind oder auf unkorrekte Weise bearbeitet werden. Hier kann man nicht dem einzelnen allein die Last aufbürden, den Rechtsweg zu beschreiten. Wenn bei automatisierter Datenbearbeitung wegen eines Fehlers eine ganze Reihe von Persönlichkeitsverletzungen buchstäblich vorprogrammiert sind, nützt diese Klage denn auch kaum etwas: Der einzelne könnte höchstens die eigenen Daten und das, was ihn selbst betrifft, verändern. Damit wird er den Systemfehler selbst, der eine ganze Reihe anderer tangiert, nicht beheben können. Verzichteten wir auf ein Verbandsklagerecht, verliert das Gesetz in diesem Bereich ganz wesentlich an Kraft.

Das Datenschutzrecht ist ja ein äusserst abstraktes Gebiet. Dieses Gesetz ist sehr dicht, es ist sehr kurz gehalten, und es ist ganz klar, dass, um den wahren Gehalt dieses Gesetzes auszuloten, wir auch der gerichtlichen Auslegung bedürfen. Wenn aber im Bereiche dieses Gesetzes nur wenige Klagen möglich sind, kann das Datenschutzgesetz von der Praxis kaum richtig ausgearbeitet werden, es kann sich auch fast keine Gerichtspraxis daraus entwickeln, und das wäre zu bedauern.

Die Idee der Klagelegitimation von Verbänden figurierte ja bereits im ersten Entwurf des Datenschutzgesetzes. Auch vom Ständerat wurde dieser Antrag nur sehr knapp, mit 19 zu 15

Stimmen, verworfen. Wir schlagen Ihnen das Verbandsklagerecht in klar umrissenen Fällen vor. Ziel ist es, die Rechte der Betroffenen zu stärken. Im Zusammenhang mit Persönlichkeitsschutz kennen wir ein Verbandsklagerecht ja auch in verschiedenen anderen Gesetzen, so z. B. im Kartellrecht, im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb oder im Markenschutz. Das Bundesgericht selbst anerkennt seit 1947 in einer ständigen Praxis das Verbandsklagerecht von Berufsverbänden. Dieses setzt genau die Bedingungen voraus, die in Artikel 12 für das Verbandsklagerecht im Datenschutzbereich umschrieben sind.

Die Voraussetzungen müssen – das möchte ich hier betonen – allesamt kumulativ vorliegen. Es genügt also nicht, dass nur eine Voraussetzung gegeben ist, um die Aktivlegitimation eines Verbandes zu begründen. Unter diesen Bedingungen glaubt die Kommissionsmehrheit, dass das Verbandsklagerecht verantwortet werden kann.

Ein letzter Gedanke betraf die Abgrenzung, wer überhaupt für die Verbandsklage aktiv legitimiert ist. Wir müssen uns bewusst sein, dass heute schon für Berufsverbände dieses Verbandsklagerecht besteht, dass also Berufsverbände – Arbeitnehmerorganisationen und Arbeitgeberorganisationen gehören dazu – bereits heute aufgrund der bestehenden Bundesgerichtspraxis im eigenen Namen klagen könnten; dann nämlich, wenn es um die Durchsetzung überindividueller oder allgemeiner kollektiver Interessen geht. Es ist eigentlich nicht einsehbar, dass die wichtigsten Verbände für sich bereits heute ein Verbandsklagerecht in Anspruch nehmen können, hier aufgrund der Bundesgerichtspraxis zugelassen werden, andere, z. B. eine Partei, aber nicht in der Lage wären, sich im Namen ihrer Mitglieder für den Datenschutz und deren Rechte einzusetzen.

Wir bitten Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen: Sie verankert nichts anderes für die Verbandsklage, als was bereits bundesgerichtliche Praxis ist.

Bundesrat Koller: Ich sagte bereits gestern im Eintretensreferat, dass der Ständerat in bezug auf das aufsichtsrechtliche Instrumentarium eindeutig zu kurz gesteckt hat. Im Ständerat sind sowohl die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten als auch – recht überraschend und mit knappem Mehr – der Antrag der Kommission abgelehnt worden, als Kompensation für die fehlende Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten wenigstens ein Verbandsklagerecht einzuführen.

So sehr der Ständerat untertrieben hat, hat Ihre Kommission nun aber übertrieben. An sich ist die Kumulation dieses aufsichtsrechtlichen Instrumentariums – Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten und Verbandsklagerecht – möglich. Es scheint mir aber nicht nötig und vor allem auch für eine Einigung in beiden Räten – ich muss Ihnen das sagen – auch aussichtslos. Es scheint mir wichtiger, am effizienteren Mittel des Aufsichtsrechts festzuhalten: Und das sind eindeutig die Aufsichtsbefugnis und die Klagelegitimation des Datenschutzbeauftragten. Die Verbandsklage, wie sie von Ihrer Kommission vorgeschlagen wird, hat zudem den Nachteil, dass sie doch nicht voll die privaten Interessen schützen kann, weil sie in Buchstabe c auf die sogenannten Systemfehler beschränkt ist. Die Bekämpfung, die Überwachung und die Durchsetzung gegen Systemfehler – notwendig ist hier die Klage – sind die ureigensten Aufgaben des Datenschutzbeauftragten.

Aus diesen Gründen kann ich Ihnen beantragen, dem Antrag von Herrn Allenspach zuzustimmen, allerdings unter der Bedingung, dass dann in Artikel 24 die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten voll gewahrt bleiben. Soweit ich sehe, liegt in Ihrem Rat hier auch kein entsprechender Streichungsantrag vor.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Allenspach 58 Stimmen

Für den Antrag der Kommission 44 Stimmen

Art. 12bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Thür, Vollmer)

Titel

Schadenersatz

Wortlaut

Der Inhaber einer Datensammlung haftet unabhängig von einem Verschulden für den Schaden, der durch unzulässige oder unrichtige automatisierte Bearbeitung von Personendaten verursacht wird.

Art. 12bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Thür, Vollmer)

Titre

Dommages-intérêts

Texte

Le maître d'un fichier répond du dommage causé par un traitement automatisé de données personnelles illicite ou incorrect, indépendamment de toute faute.

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit: Namens der Kommissionsminderheit schlage ich Ihnen vor, bei Schäden, die durch automatisierte Datenbearbeitung verursacht werden, eine Kausalhaftung einzuführen. Warum braucht es bei Computerschäden eine verschuldensunabhängige Haftung?

1. Es sollte unbestritten sein, dass von der automatisierten Datenbearbeitung ein erhöhtes Gefährdungspotential ausgeht. Der Quantensprung, den die elektronische Datenbearbeitung hinsichtlich der Möglichkeiten und der Schnelligkeit für die Bearbeiter von Personendaten mit sich bringt, hat umgekehrt, wenn Fehler gemacht werden, für diejenigen, die von dieser Datenbearbeitung betroffen sind, schwerwiegendere Folgen als die gewöhnliche, die manuelle Datenbearbeitung. Hinzu kommt, dass es bei der Informationsbearbeitung in elektronischen Systemen häufig kaum möglich sein dürfte, Ursache und Verursacher von Fehlern überhaupt festzustellen. Die gewöhnliche Verschuldenshaftung gemäss Artikel 41ff. des Obligationenrechts, von welchem der Bundesrat ausgeht, ist also auf die automatisierte Datenbearbeitung nicht zugeschnitten. Die gewöhnliche Verschuldenshaftung vermag die von Fehlern Betroffenen nicht zu schützen.

2. Unser System des Haftpflichtrechtes sieht dort, wo die Verschuldenshaftung den Geschädigten keinen ausreichenden Schutz zu gewähren vermag, Kausalhaftungen, sogenannte verschuldensunabhängige Haftungen, vor: Im Strassenverkehr, im Eisenbahnverkehr, bei elektrischen Anlagen und bei Rohrleitungen existieren Kausalhaftungen. Es gibt eine verschuldensunabhängige Haftung des Werkeigentümers, des Tierhalters, des Geschäftsherrn oder des Familienoberhauptes. Vor diesem Hintergrund kann es nicht einleuchten, weshalb sich ausgerechnet die durch elektronische Informationssysteme Geschädigten mit einer Verschuldenshaftung begnügen sollen, die sie, wenn es darauf ankommt, schutzlos lässt.

3. Die Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene spricht zudem für eine Kausalhaftung. Der Entwurf einer EG-Richtlinie zum Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten vom 13. September 1990 sieht in Artikel 21 eine Kausalhaftung vor, wie sie Mitgliedstaaten – z. B. Deutschland – längst kennen. Unser Entwurf des Datenschutzgesetzes widerspricht in diesem Punkte dem Entwurf der EG-Richtlinie. Man kann sagen, dass es sich vorerst dabei nur um den Entwurf einer Richtlinie handle und der EWR noch nicht geschaffen sei. Es ist aber gerade vorausschauende Gesetzgebungsarbeit, in Punkten keine Differenz zu schaffen, in denen die EG eine sinnvolle Regelung trifft, in denen der EG-Vorschlag zukunftsweisend und klar besser ist, weil dann auch die Schweiz – unabhängig davon, ob sie der EG oder dem EWR beiträgt – diese Regelung früher oder später einführen muss.

Der Bundesrat hat in der Kommission die Berechtigung des Anliegens nicht bestritten, aber routinemässig darauf verwiesen, dass das schweizerische Haftpflichtrecht von Grund auf neu überarbeitet werde. Der Umstand, dass die Vereinheitlichung des Haftpflichtrechtes in Prüfung ist, soll also gegen die bereichsspezifisch sinnvolle Lösung im Datenschutzrecht sprechen. Mir will das nicht recht einleuchten, zum einen, weil die Ueberprüfung des Haftpflichtrechtes schon seit Jahren, wenn nicht schon seit Jahrzehnten im Gange und ein Ende noch immer nicht absehbar ist. Zum anderen haben wir unlängst erlebt, dass auf anderen Gebieten durchaus bereichsspezifisch neue Haftpflichtnormen geschaffen werden, Totalrevision des Haftpflichtrechtes hin oder her. So geschehen beim eben verabschiedeten Gewässerschutzgesetz. Es wäre also möglich und sinnvoll, auch hier bereichsspezifisch die richtige Haftpflichtregelung zu treffen, ohne auf die Totalrevision des Haftpflichtrechtes – die ohnehin ein höchst ungewisses Schicksal hat, weil es um sehr viele andere kontroverse Fragen geht – zu warten.

Ich bitte Sie deshalb im Interesse der Betroffenen, aber auch im Interesse einer vorausschauenden Gesetzgebungsarbeit, heute die bereichsspezifisch richtige Lösung zu treffen. Jedenfalls sollte eine Differenz zum Ständerat geschaffen werden, damit sich der Ständerat des Problems der EG-Verträglichkeit unseres Entwurfes nochmals annehmen kann. Wird die Gelegenheit zur Klärung dieser Frage jetzt verpasst, werden wir dies mit Sicherheit später nachholen müssen.

M. Cotti, rapporteur: L'article 12bis proposé par M. Rechsteiner concerne la responsabilité causale. L'idée de M. Rechsteiner est que le traitement automatisé constitue un danger potentiel. Donc, au moment où les dommages sont causés, il faudrait prévoir une action de responsabilité indépendante de toute faute, «eine verschuldungsunabhängige Haftung».

La proposition de M. Rechsteiner touche évidemment un problème très important. Avec le système électronique d'information, il sera difficile, sinon impossible, de retrouver celui qui a causé un dommage dans bien des cas. Selon les normes sur la responsabilité actuellement en vigueur, la partie qui a subi un dommage peut aussi se trouver dans l'impossibilité d'identifier la personne qui doit la dédommager. Dans certains cas déjà aujourd'hui, la partie préjugée peut, par exemple, sur la base de l'article 55 du Code des obligations, tenir le patron responsable pour des actes dommageables provoqués par ses employés. Celui-ci peut se libérer de sa responsabilité seulement s'il démontre qu'il a usé de toute la diligence nécessaire pour éviter le dommage. Il faudrait évidemment savoir quelles sont les possibilités de disculpation qu'une proposition comme celle de M. Rechsteiner pourrait contenir.

On a entendu, lors des travaux de la commission, que le droit sur la responsabilité, qui se répartit entre 15 arrêtés, doit être révisé. Le problème ne concerne pas seulement l'informatique, mais toutes les nouvelles techniques et formes d'organisation en général. On sait qu'une commission d'étude et de travail s'occupe d'une «verschuldungsunabhängige Haftung», une responsabilité indépendante de la faute, et de la responsabilité de l'organisateur. C'est la raison pour laquelle la commission vous invite à rejeter la proposition de M. Rechsteiner et à revenir sur cette question quand nous aurons des données plus précises sur les solutions possibles. La commission a rejeté la proposition Rechsteiner par 11 voix contre 6.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Namens der Kommissionmehrheit beantrage ich Ihnen, den Minderheitsantrag Rechsteiner abzulehnen; in der Kommission wurde dieser Antrag mit 11 zu 6 Stimmen verworfen.

Wir verstehen das Anliegen der Minderheit Rechsteiner durchaus, denn tatsächlich können gerade bei der elektronischen Datenbearbeitung Fehler gemacht und Schäden verursacht werden, die eine grosse Tragweite haben. Allerdings ist der Geschädigte auch nach dem geltenden Recht in solchen Fällen nicht einfach wehrlos. Wir kennen im Obligationenrecht die Geschäftsherrhaftung, also das Entstehen des Geschäfts-

herrn für Schäden, welche durch den Arbeitnehmer und die beigezogenen Hilfspersonen verursacht werden. Diese Geschäftsherrhaftung ist als Kausalhaftung konzipiert, und in der Praxis wird diese Kausalhaftung sehr streng angewendet. Nach dieser kann sich der Geschäftsherr von seiner Haftung nur befreien, wenn er nachweist, dass er alle nach der Natur des Geschäftes gebotenen Sorgfaltspflichten bezüglich Instruktion und Ueberwachung erfüllt hat beziehungsweise dass der Schaden auch bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt eingetreten wäre. Diese Norm kann selbstverständlich auch bei Schäden als Folge der Datenbearbeitung im Zusammenhang mit Computern angerufen werden.

Der Vorschlag Rechsteiner geht über diese Form der Kausalhaftung hinaus, er führt die strenge Variante der Gefährdungshaftung ein, indem er keine Exkulpationsmöglichkeit vorsieht. Der Vorschlag Rechsteiner durchbricht zudem das vom Datenschutzrecht gewählte System der Technikneutralität. Wir haben in diesem Gesetz nirgends Sondernormen für irgendeine Form der Datenbearbeitung. Alle Formen werden gleich behandelt. Es wäre deshalb falsch, das System in diesem Bereich zu durchbrechen.

Ein weiterer Grund für die Ablehnung besteht zudem darin, dass das Haftpflichtrecht heute schon auf mehr als 15 Gesetze verstreut ist und dadurch ausgesprochen unübersichtlich geworden ist; es sollte nicht noch weiter zersplittert werden. Seit 1988 befasst sich deshalb eine Studienkommission mit der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechtes. Sie beschäftigt sich auch mit der Frage der Haftung für Computerschäden. Nach Auskunft von Herrn Bundesrat Koller soll diese Kommission ihre Arbeit noch dieses Jahr abschliessen. Es schien der Kommissionmehrheit falsch, diese Frage der Computerschäden im Datenschutz isoliert – losgelöst von einer gründlichen Abklärung und Einbettung in ein Gesamtkonzept –, so schnell, schnell zu regeln.

Bundesrat Koller: Nach der sehr ausführlichen Darlegung des Standpunktes der Mehrheit der Kommission, die mit dem Bundesrat übereinstimmt, kann ich mich hier kurz fassen. Ich habe Herrn Nationalrat Rechsteiner bereits in der Kommission gesagt, wir hätten durchaus Sympathie für das Anliegen. Wir sind uns bewusst, dass wir das Haftpflichtrecht überarbeiten müssen, und zwar im Sinne des Ausbaus der Kausalhaftpflicht-Tatbestände. Wir sollten das aber nicht sprungweise tun, sondern in einem Gesamtkonzept, und dieses Gesamtkonzept wird die Expertenkommission Ende dieses Jahres unterbreiten.

Vielleicht der wichtigste Punkt, weshalb ich Ihnen die Ablehnung des Antrages von Herrn Rechsteiner beantragen muss, ist folgender: Auch dort, wo wir neue Kausalhaftpflicht-Tatbestände einführen, werden wir nicht darum herumkommen, gewisse Entlastungsmöglichkeiten zu gewähren, wie das beispielsweise bei der Geschäftsherrhaftung heute schon zutrifft. Ihr Antrag sieht überhaupt keine Entlastungsmöglichkeiten vor, schafft also eine absolute Kausalhaftpflicht, was im Rahmen dieses neuen Konzeptes wohl über das Ziel hinauschiessen dürfte.

Das sind die Hauptgründe, weshalb ich Ihnen mit der Kommissionmehrheit Ablehnung des Minderheitsantrages empfehle.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	64 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	33 Stimmen

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

.... bearbeiten, wenn ein Bundesgesetz, ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss oder ein völkerrechtlicher Vertrag es ausdrücklich vorsieht, oder wenn ausnahmsweise:

- a.
- b. es für eine in einem Bundesgesetz, allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss oder völkerrechtlichen Vertrag klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist;
- c.
- d. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

.... que si une loi fédérale, un arrêté fédéral de portée générale ou un traité de droit international le prévoit expressément, ou si

- a.
- b. une loi fédérale, un arrêté fédéral de portée générale ou un traité de droit international l'exige absolument;
- c.
- d. Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis (neu)

Bundesorgane dürfen Daten durch ein Abrufverfahren zugänglich machen, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht. Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen nur durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn ein Bundesgesetz, ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss oder ein völkerrechtlicher Vertrag es ausdrücklich vorsieht.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 16

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis (nouveau)

Les organes fédéraux ne sont en droit de rendre des données accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si une base légale expresse existe à cet effet. Des données sensibles ou des profils de personnalité ne peuvent être rendus accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si une loi fédérale, un arrêté fédéral de portée générale ou un traité de droit international le prévoit expressément.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Cotti, rapporteur: La commission a introduit l'alinéa 1bis à l'article 16. Il s'agit d'une procédure d'appel «on line». En effet, un appareil est directement relié à un autre, de telle sorte qu'une communication directe ne peut pas être entravée. Lors du recours à une telle procédure pour la communication des données, la personne destinataire n'a pas à justifier sa requête d'information et le détenteur n'examine pas la licéité de la communication dans chaque cas d'espèce. C'est en somme le principe du «self-service».

La procédure d'appel permet non seulement d'avoir accès à

des données prises isolément, mais aussi de transmettre et d'enregistrer des données en masse concernant une ou plusieurs personnes ainsi que des fichiers entiers ou des parties de fichiers. A partir de ces données, le destinataire peut notamment constituer un nouveau fichier, lequel, dans certains cas, ne sera pas soumis à la protection des données ou à une protection équivalente.

Les consultations automatiques basées sur le principe du «self-service» excluent une évaluation de l'accessibilité du côté du détenteur des données. Conformément à l'article 7, alinéa 2bis, les particuliers doivent déclarer leur fichier s'ils communiquent régulièrement des données à des tiers à l'insu des personnes concernées. Celle-ci a lieu sans obligation légale.

L'annonce aux fins d'enregistrement est faite au préposé à la protection des données. Indépendamment des réalisations techniques concrètes, cette réglementation s'applique aussi bien aux liaisons en ligne, aux communications de disquettes ou de disques imprimés qu'à d'autres moyens de communication. Lors de l'annonce, les personnes privées doivent indiquer à quelle catégorie de personnes les données sont communiquées et sous quelle forme intervient la communication. Il s'agit donc de légiférer dans le domaine public. C'est la raison pour laquelle l'administration vous présente l'alinéa 1bis adopté par la commission.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Die Kommission hat Artikel 16 Absatz 1bis einstimmig beschlossen. Sie ist der Meinung, dass die Bekanntgabe von Personendaten, namentlich auch, wenn es sich um automatisierte Abrufverfahren handelt, ein besonderes Gefährdungspotential darstellt. Hier haben wir nun den Durchbruch durch die Technikneutralität; das sei zugestanden. Wir haben aber diese zusätzliche Norm aufgenommen, vor allem im Anschluss an das Hearing mit dem deutschen Datenschutzbeauftragten Einweg, der uns darauf hingewiesen hat, dass im deutschen Recht ein ähnliches Problem bestanden und man hierfür ebenfalls eine solche Schutzbestimmung geschaffen habe. Wir haben uns auf diese Erfahrung des Praktikers gestützt, und wir bitten Sie, diesen Zusatz zu beschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 17–19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen, völkerrechtliche Beziehungen und Unabhängigkeit der Schweiz

Abs. 1 Einleitung

Für das Bearbeiten von (Personen-)Daten zur Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens sowie zum Schutz der völkerrechtlichen Beziehungen und der Unabhängigkeit der Schweiz kann der Bundesrat bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das diese Bereiche regelt, aber längstens für fünf Jahre nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes:

Abs. 1 Bst. a-d, 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Soweit kantonale Behörden Bundesaufgaben in den Bereichen gemäss Absatz 1 erfüllen, unterstehen sie

Minderheit I(Rechsteiner, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Thür, Vollmer)
Streichen*Minderheit II*

(Blatter, Guinand, Hösli, Portmann, Rüttimann)

Abs. 1 Einleitung

.... Bereiche regelt:

Minderheit III

(Thür, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Rechsteiner, Vollmer)

Abs. 1 Bst. b

Streichen

*Antrag David**Abs. 1 Bst. b*

b. das Bearbeiten von besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen durch Verordnung mit Genehmigung des mit der Kontrolle des Staatsschutzes beauftragten parlamentarischen Organs zulassen, auch wenn die Voraussetzungen von Artikel 14 Absatz 2 und 16 Absatz 1 nicht erfüllt sind;

*Antrag Petitpierre**Titel*

Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen

Abs. 1

Für das Bearbeiten von (Personen-)Daten zur Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens kann der Bundesrat bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das diese Bereiche regelt, und spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes:

....

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Soweit kantonale Behörden Bundesaufgaben in den Bereichen gemäss Absatz 1 erfüllen, unterstehen sie

Art. 21*Proposition de la commission**Majorité**Titre*

Terrorisme, renseignements prohibés, extrémisme violent, crime organisé, relations de droit international et indépendance de la Suisse

Al. 1 introduction

Lorsque des données (personnelles) sont traitées pour lutter contre le terrorisme, le service de renseignements prohibés, l'extrémisme violent et le crime organisé et pour sauvegarder les relations de droit international de la Suisse et son indépendance, le Conseil fédéral, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi réglant l'ensemble de ces matières, mais au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la présente loi, peut:

Al. 1 let. a-d, 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Dans la mesure où les autorités cantonales accomplissent des tâches fédérales dans les domaines visés par l'alinéa 1er, elles sont soumises

Minorité I

(Rechsteiner, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Thür, Vollmer)

Biffer

Minorité II

(Blatter, Guinand, Hösli, Portmann, Rüttimann)

Al. 1 introduction

.... l'ensemble de ces matières, peut:

Minorité III

(Thür, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Rechsteiner, Vollmer)

Al. 1 let. b

Biffer

*Proposition David**Al. 1 let. b*

b. autoriser, par voie d'ordonnance et avec l'approbation de l'organe parlementaire chargé de contrôler la sécurité de l'Etat, le traitement de données sensibles et de profils de la personnalité, même si les conditions posées aux articles 14, 2e alinéa, et 16, 1er alinéa, ne sont pas remplies;

*Proposition Petitpierre**Titre*

Terrorisme, renseignements prohibés, extrémisme violent, crime organisé

Al. 1

Lorsque des données (personnelles) sont traitées pour lutter contre le terrorisme, le service de renseignements prohibés, l'extrémisme violent et le crime organisé, le Conseil fédéral, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi réglant l'ensemble de ces matières et au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la présente loi, peut:

....

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Dans la mesure où les autorités cantonales accomplissent des tâches fédérales dans les domaines visés par l'alinéa 1er, elles sont soumises

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit I: Namens der Kommissionsminderheit I schlage ich Ihnen vor, Artikel 21 über die Ausnahmebestimmungen im Staatsschutz ersatzlos zu streichen. Es handelt sich dabei um einen weniger radikalen Antrag, als Sie vielleicht denken mögen. Im Ständerat ist er genau gleichlautend von Herrn Rhinow gestellt worden, und er konnte im Ständerat wenigstens 8 Stimmen auf sich vereinen.

Artikel 21 ist nicht nur eine verunglückte, sondern auch eine sehr gefährliche Bestimmung. Mit Artikel 21 wird das Datenschutzgesetz – so ist man versucht zu sagen – «verdorben», das, ohne diese Bestimmung, nach den bisherigen Beschlüssen des Nationalrates – die heikle Materie des Medienbereichs ist ja noch nicht entschieden worden – den Datenschutz im grossen und ganzen sachgerecht regelt.

Lassen Sie mich erläutern, weshalb der vorgeschlagene Artikel 21 materiell und formell verfehlt ist. Die Puk 1 hat in ihrer von den Räten einstimmig überwiesenen Motion 2 zum Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft folgenden Auftrag formuliert: «1. Für die Erfassung von Daten und Informationen sind genaue Kriterien aufzustellen;». Artikel 21, sei es nun in der Fassung des Bundesrates oder in derjenigen der Kommission, macht genau das Gegenteil. Es wird nicht definiert, welche Daten erhoben, gesammelt, gespeichert und bearbeitet werden dürfen, und dies ausgerechnet im Bereich der heiklen Daten der politischen Polizei, die zu den von der Puk 1 festgestellten Missbräuchen, zu den gravierenden Eingriffen in die Grundrechte von Zehntausenden, ja Hunderttausenden von Menschen in unserem Land geführt haben. Statt im Sinne der Motion der Puk 1 eine restriktive und präzise Regelung über die Datenerfassung zu treffen, wird genau das Gegenteil gemacht und wieder eine «gummige» Generalklausel formuliert, bei der die Gefahr besteht, dass sie alle Missbräuche der Vergangenheit wieder legitimiert.

Die Kommissionsmehrheit versucht im Unterschied zum Bundesrat, die Ziele des Datensammelns durch die politische Polizei zu umschreiben, doch lässt sie wie er völlig offen, welche

Daten erhoben, gesammelt und gespeichert werden dürfen. Damit ist kaum etwas gewonnen, zumal auch das für das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung fundamentale Zweckbindungsgebot schlicht gestrichen wird. Ein zusätzlicher Freipass also für die Politpolizei, die schon immer bewiesen hat, dass sie die Freiräume, die ihr die politisch verantwortlichen Instanzen einräumen, auch gebrauchen respektive missbrauchen wird.

Wenn Sie der Bundesanwaltschaft «Gummiartikel» wie Artikel 21 in die Hand drücken, ist der Missbrauch vorprogrammiert. Dann brauchen Sie sich nicht zu wundern, wenn in ein paar Jahren der nächste Skandal auffliegen wird. Dabei habe ich die weiteren Ausnahmen von elementaren Datenschutzbestimmungen, die den Staatsschützern eingeräumt werden sollen, noch gar nicht gestreift.

Was im übrigen unter den vielleicht harmlos klingenden Staatsschutzzielen im Einleitungssatz von Artikel 21 Absatz 1 zu verstehen ist, möchte ich nur kurz am Begriff des Schutzes der sogenannten «völkerrechtlichen Beziehungen» erläutern: Da wird in der Kommission allen Ernstes gesagt, dass es nötig sei, die Gruppen von Flüchtlingen in der Schweiz, die Befreiungsbewegungen in ihrem Land unterstützen, zu überwachen, weil sonst die Beziehungen zum betreffenden Staat gefährdet seien. Im Falle der Kurden beispielsweise die Beziehungen zur Türkei, und dies wohlgerne, ohne dass bei dieser Ueberwachung auch nur der Anschein einer Straftat, bei der das Strafrecht greifen bzw. die gerichtliche Polizei eingreifen könnte, gegeben ist.

Noch gravierender ist freilich – das ist das zentrale Anliegen des Streichungsantrages – die Ausnahmeklausel vom Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung, die deshalb unerlässlich ist, weil es auf diesem heiklen Gebiet um besonders schützenswerte Personendaten geht. Bundesrat Koller strebt mit diesem juristischen Trick – man kann es nicht anders sagen – offen die Ausschaltung des Volkes bei einer Entscheidung über das Schicksal der politischen Polizei an. Zwar will Bundesrat Koller – das sagt er immer wieder – ein Staatsschutzgesetz. Das Volk soll aber zu diesem Gesetz, so, wie er sich das vorstellt, nur ja sagen können. Wenn das Volk dagegen widerspenstig ist und nein sagt, soll dies keine Rolle spielen. Die politische Polizei soll dann einfach, gestützt auf die unbefristete Ausnahmeklausel im Datenschutzgesetz, weiter schnüffeln, Daten sammeln und speichern dürfen.

Genau aus diesem Grund ist die Ausnahmeklausel von Artikel 21 – man muss es hart ausdrücken – nichts anderes als eine Ohrfeige für Demokratinnen und Demokraten. Stimmt das Volk nämlich einem Staatsschutzgesetz zu, so müssen wir, die Linke in diesem Land, das hinnehmen. Das ist unbestritten, auch wenn uns das nicht gefallen wird. Lehnt das Volk ein Staatsschutzgesetz aber ab, müssen auch Sie, Herr Bundesrat Koller, das akzeptieren. Dann geht es nicht an, dass die politische Polizei einfach weitermacht, sondern dann muss sie aufhören.

Genau dieses demokratische Minimum macht es aber aus, dass die Fassung der Kommissionmehrheit für uns weniger inakzeptabel ist als das, was Herr Bundesrat Koller will, und das, was die Minderheit Blatter will. Die Fassung der Kommissionmehrheit lässt zwar während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes all die Missbräuche zu, die wir kritisieren. Deshalb lehnen wir diese Fassung der Kommissionmehrheit ab. Aber mit dieser Befristung ist wenigstens klargestellt, dass auch ein negativer Entscheid über ein Staatsschutzgesetz Konsequenzen hätte, und das ist nichts anderes als das demokratische Minimum.

Zum Schluss muss ich sagen, dass Artikel 21 einen gefährlichen Freipass schaffen würde, eine äusserst gefährliche Freizeichnungsklausel für die Staatsschutzinstanzen, also genau für diejenigen Behörden, die bewiesen haben, dass sie das blinde Vertrauen, das ihnen mit einem solchen Freipass wider besseren Wissens von neuem entgegengebracht würde, nicht rechtfertigen. Wenn es besonders schützenswerte Daten gibt, und wenn die elementaren Bestimmungen über die Datenbearbeitung auf einem Gebiet einen besonderen Sinn haben, dann bei der politischen Polizei. Es wäre eine politische Kalbe-

rei erster Güte, weniger als zwei Jahre nach dem Puk-Bericht und nach den Debatten hier im Rat, sämtliche Empfehlungen, die damals beschlossen worden sind, in den Wind zu schlagen und genau solche Missbräuche wieder in Kauf zu nehmen. Deshalb muss Artikel 21, der ja in der Vor-Puk-Aera geboren wurde, ersatzlos gestrichen werden.

Vielleicht noch zwei Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller in der Eintretensdebatte. Er hat sich ja in der Eintretensdebatte sichtlich gesonnt im Urteil des Bundesgerichtes von letzter Woche, das allerdings noch nicht begründet vorliegt. Es handelt sich bei diesem Urteil um einen Entscheid, der keine Sternstunde in der Verfassungsrechtsprechung unseres höchsten Gerichtes darstellt. Ich habe selber diesen Verhandlungen beigewohnt und konnte zuhören. Ich muss hier ausdrücklich vor der Ueberinterpretation dieses Urteils warnen, wie sie gestern im Votum von Herrn Bundesrat Koller zum Ausdruck kam.

1. Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten – und heute hörten wir es auch von Herrn Präsident Egli und lasen es in der «Weltwoche» –: Es ist in diesem politischen Entscheid des Bundesgerichtes nur die Frage der Akteneinsicht entschieden worden. Es ist nicht die Tätigkeit der Staatsschutzorgane legitimiert worden. Das ist ausdrücklich gesagt worden. Dieser Entscheid war nicht zu treffen. Man darf das Urteil somit nicht überinterpretieren. Die schriftliche Begründung liegt noch nicht vor. Aber das ist deutlich gesagt worden in der Zusammenfassung der Urteilsbegründung. In diesem Sinne ist das auch in unserer heutigen Beratung zu beachten.

2. Die geradezu abenteuerliche, ja metaphysische Begründung des Zürcher SVP-Bundesrichters, dass nämlich der Staatsschutz noch vor der Verfassung stehe, war nur die Meinung des SVP-Bundesrichters. Kein anderer Bundesrichter schloss sich dieser bedenkliehen Meinung an, die ja auch Praktiken wie diejenige der Geheimmarmee legitimieren könnte. Diese Meinung wurde von der Mehrheit des Bundesgerichtes nicht übernommen. Für die Mehrheit des Bundesgerichtes spielte sowohl die Verfassung als auch das Gesetz eine Rolle. Deshalb kann die Interpretation von Herrn Bundesrat Koller im Eintretensreferat, die er aus dem Urteil des Bundesgerichtes abgeleitet hat, nicht aufrechterhalten werden.

Blatter, Sprecher der Minderheit II: Im Namen der Minderheit II beantrage ich Ihnen, in Artikel 21 Absatz 1 die Befristung auf fünf Jahre zu streichen. Die Befristung wurde vor allem aus folgendem Grund vorgeschlagen: Man wollte den Bundesrat unter massiven Druck setzen, ein neues Staatsschutzgesetz unter allen Umständen in spätestens fünf Jahren in Kraft zu setzen. Warum ist diese Begründung heute überholt? Aus zwei Gründen:

1. Der Bundesrat hat aufgrund der Vernehmlassung kürzlich beschlossen, auf eine Uebergangslösung beim Staatsschutz zu verzichten und rasch ein neues Staatsschutzgesetz in Angriff zu nehmen.

2. Das Bundesgericht hat jüngst entschieden – ich beziehe mich auf die Ausführungen in der Eintretensdebatte von Herrn Bundesrat Koller –, dass die heute vorhandenen gesetzlichen Grundlagen genügen, um die Aufgaben des Staatsschutzes zu erfüllen. Eigentlich erstaunlich, Herr Kollege Thür, dass Sie das übersehen haben.

Der Entscheid des Bundesgerichtes gibt nun denjenigen recht, die immer schon erklärt haben: Wir brauchen kein neues Staatsschutzgesetz, die vorhandene Gesetzgebung genügt. Ich frage mich ernsthaft, wie gross unter diesen Umständen die Chancen für die Annahme eines neuen Staatsschutzgesetzes sein werden. Diese Frage ist für mich offen. Man kann sich fragen, ob es uns gelingen wird, ein neues Staatsschutzgesetz innert fünf Jahren in Kraft zu setzen.

Was bedeutet dies nun für Artikel 21 Absatz 1? Die Minderheit I (Rechsteiner) will Artikel 21 streichen. Die Mehrheit der Kommission hingegen will, dass «für das Bearbeiten von (Personen-)Daten zur Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens sowie zum Schutz der völkerrechtlichen Beziehungen und der Unabhängigkeit der Schweiz» Ausnahmen vom Datenschutz gemacht werden

können. Die Behörden dürfen bei der Bekämpfung dieser fünf Delikte und Verbrechen nicht behindert werden. Wenn wir nun Artikel 21 auf fünf Jahre befristen und es uns nicht gelingt, innert fünf Jahren ein neues Staatsschutzgesetz in Kraft zu setzen, wird Artikel 21 des Datenschutzgesetzes nach fünf Jahren ersatzlos aufgehoben, und das wäre fatal. Hier ist mir der Spatz in der Hand lieber als die Taube auf dem Dach.

Wenn wir heute davon überzeugt sind, dass die in Artikel 21 klar bezeichneten Verbrechen bekämpft werden müssen, und dafür einstehen, dann verstehe ich nicht, warum eine Befristung von fünf Jahren eingebaut werden muss. Eine der wichtigsten Aufgaben des Gesetzgebers ist es doch, den Bürger vor Verbrechen zu schützen. Nur durch den Schutz jedes einzelnen ist eine harmonische Gemeinschaft überhaupt möglich. In Artikel 21 dieser Vorlage werden die klar abgegrenzten Gefahrenbereiche abschliessend aufgezählt. Glauben Sie, Herr Rechsteiner, tatsächlich, dass die Mehrheit der Stimmbürger in unserem Land bei einem allfälligen Referendum damit einverstanden wäre, mit diesem Datenschutzgesetz die Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu behindern?

Wir müssen die Chancen für eine rasche Annahme eines neuen Staatsschutzgesetzes realistisch einschätzen. Mit der Befristung von Artikel 21 auf fünf Jahre leisten wir uns einen grossen Bärendienst, über den sich vor allem diejenigen Kreise hämisch freuen werden, die grundsätzlich ein Staatsschutzgesetz ablehnen und auch zu Artikel 21 des Datenschutzgesetzes nein sagen. Das wäre bedauerlich und für mich völlig unverständlich.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, die Befristung von fünf Jahren zu streichen und dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Thür, Sprecher der Minderheit III: Herr Bundesrat Koller, Sie haben sich gestern darüber aufgehalten, dass ich trotz Bundesgerichtsurteil weiterhin behaupte, dass der Bundesrat weiterhin ohne gesetzliche Grundlage im Staatsschutz tätig sein wolle. Herr Blatter versteht meine Argumentation ebenfalls nicht. Herr Rechsteiner hat das Bundesgerichtsurteil bereits kritisiert. Aber es geht nicht nur um die Kritik dieses Urteils. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass die Auffassung des Bundesgerichtes richtig wäre, nach der bis heute die gesetzlichen Grundlagen für den Staatsschutz genügend gewesen seien, muss man doch zur Kenntnis nehmen, dass wir mit dem Datenschutzgesetz eine neue Rechtslage schaffen. Das Datenschutzgesetz verlangt für Persönlichkeitsverletzungen gesetzliche Grundlagen. Und nun will Artikel 21 partiell die postulierten gesetzlichen Grundlagen wieder ausser Kraft setzen.

Genau das habe ich im Eintreten gesagt. Ich habe ausgeführt, dass der Bundesrat für sich ganz generell die Kompetenz herausnehmen will, besonders schützenswerte Daten und Persönlichkeitsprofile ohne gesetzliche Grundlage bearbeiten zu können, und d. h., dass sich der Bundesrat mit Artikel 21 generell die gesetzliche Ermächtigung holen will, im Bereiche des Staatsschutzes ohne gesetzliche Grundlagen handeln zu können. Ich bleibe bei dieser Feststellung. Artikel 21 und insbesondere der Buchstabe b wollen genau das, wenn Sie die Bestimmung genau lesen. Der Bundesrat will eine Ausnahmebestimmung für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen, was gemäss Artikel 14 nur gestützt auf ein formelles Gesetz möglich wäre. Mit einer Ausnahmebestimmung in Buchstabe b von Artikel 21 Absatz 1 sollen Persönlichkeitsprofile und besonders schützenswerte Persönlichkeitsdaten im Bereich des Staatsschutzes ohne gesetzliche Grundlage erstellt und bearbeitet werden können. Das ist die Absicht von Buchstabe b.

Mit meinem Antrag will ich, dass auch im Bereiche des Staatsschutzes die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen einer formellen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Das müsste eigentlich unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten selbstverständlich sein. Ich verstehe die Argumentation von Herrn Bundesrat Koller nicht, ebensowenig die meines Vorredners, der die Minderheit II vertreten hat. Genau in diesem hochsensiblen Bereich der religiösen, politischen Ansichten der Intimsphäre

usw. müsste man auch von den Staatsschützern erwarten dürfen, dass ein klares, formelles Gesetz Voraussetzung für ihr Handeln ist. Das will man aber mit Buchstabe b vermeiden.

Ich bitte Sie, wenn Sie dem generellen Antrag, den ich auch unterstütze, nicht folgen können, wenigstens in Buchstabe b dafür zu sorgen, dass bei besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen der Staatsschutz sich auch auf ein konkretes, formelles Gesetz abstützen muss. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Steinegger: Ich bitte Sie, den Antrag Petitpierre zu unterstützen. Der Antrag der Kommissionsmehrheit ist gegenüber ständerätlicher und auch bundesrätlicher Fassung ein erheblicher Fortschritt. Die Kommissionsmehrheit übernimmt im Grundsatz den Antrag Petitpierre und erweitert diesen. Gemeinsam und von politischer Bedeutung ist die Befristung, dass innert einer vernünftigen Frist eben die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für den Staatsschutz erarbeitet und allenfalls auch dem Volk unterbreitet werden müssen. Wir haben keine Angst vor dem Volk. Wir gehen davon aus, dass das Volk eine vernünftige Bekämpfung des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens wünscht und dass es auch den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zustimmen wird. Es stellt sich nun aber die Frage, ob die sachliche Erweiterung, die von der Kommissionsmehrheit vorgenommen wird, notwendig ist.

Ich möchte zunächst nochmals an die Verbesserungen erinnern. Sie sind meines Erachtens von Bedeutung, weil sie auch für die ganze Staatsschutzgesetzgebung oder, wenn man einen anderen vernünftigen Begriff findet, für die entsprechende Gesetzgebung als Vorbild dienen können. Zunächst werden die besonderen Kompetenzen im Bereiche des Staatsschutzes und der militärischen Sicherheit nicht mehr an die Staatsschutzorgane geknüpft. Damit eröffnet man nämlich den Problemen – namentlich der Ausuferung – Tür und Tor. Richtigerweise konzentriert man sich auf die Umschreibung der Sachbereiche, in denen diese Sonderregelungen Gültigkeit haben. Damit ist nach unserer Auffassung viel an Klarheit und Schutz des Bürgers gewonnen.

Ebenfalls ist der Verzicht auf den Begriff «Staatsschutz» von Vorteil. Jedermann versteht nämlich heute darunter etwas anderes. Entscheidend sind die Umschreibung der Sachgebiete, für die diese besondere Regelung gilt.

Kollege Petitpierre hat folgende Sachgebiete aufgeführt: Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen. Nun möchte die Kommissionmehrheit noch den «Schutz der völkerrechtlichen Beziehungen und der Unabhängigkeit der Schweiz» aufnehmen. Diese Erweiterungen aber sind zu unpräzise und deshalb abzulehnen. Man schafft die Voraussetzungen für neue Missverständnisse. Unsere völkerrechtlichen Beziehungen und die Unabhängigkeit sind durch eine Vielzahl von Strafnormen geschützt. Ich erinnere an die Artikel 296 bis 302 des Strafgesetzbuches, welche unsere Beziehungen zum Ausland schützen. Dazu kommen Rednerverbot usw.

In den Artikeln 265 bis 278 werden die Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung erfasst. Artikel 275 erwähnt die Gefährdung oder die Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung. Artikel 275bis befasst sich mit staatsgefährlicher Propaganda, und Artikel 275ter verbietet Vereinigungen, welche gegen die Unabhängigkeit arbeiten. Daneben gibt es noch eine Vielzahl weiterer Bestimmungen, die dem Schutz des Staates dienen. All diese Bestimmungen können mit den normalen strafprozessualen Mitteln inklusive der sogenannten Vorfeldaufklärung durchgesetzt werden.

Es stellt sich hier die Frage, was mit den Informationen geschieht, die ausserhalb des strafprozessualen Verfahrens gesammelt werden, also Informationen, die ohne sogenannten Anfangsverdacht gesammelt werden, sei es für präventive Aktionen oder um daraus Erkenntnisse für weitere strafprozessuale Schritte zu gewinnen. Es besteht für mich kein Zweifel, dass es Bereiche der Verbrechensbekämpfung gibt, bei denen solche Informationen gesammelt und ausgewertet werden müssen, wo nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt werden sollen. Ich halte Terrorismus, verbotenen Nachrichten-

dienst, Extremismus und organisiertes Verbrechen für derartige Bereiche. Man müsste fragen: Will man dort nicht weitere Mittel einsetzen, wenn man weiss, dass man nur mit solchen Mitteln diese schwerwiegenden Vorgänge bekämpfen kann? Ich hätte aber grösste Bedenken, diesen Bereich mit den Begriffen «Schutz der völkerrechtlichen Beziehungen und der Unabhängigkeit der Schweiz» auszuweiten, so dass die Sache uferlos würde. Diese Ausweitung atmet den Geist eines überholten Staatsschutzes. Man muss sich auf Bereiche beschränken, in denen tatsächlich eine starke Gefährdung besteht. Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag Petitpierre zuzustimmen. Sofern Probleme wie der Schutz der Unabhängigkeit der Schweiz usw. mit dieser Umschreibung nicht gelöst werden können, kann der Ständerat noch eingreifen. Aber mit der Erweiterung der Kommissionsmehrheit schaffen Sie neue Probleme, die nicht nötig sind.

Präsident: Der Antrag David ist zurückgezogen.

Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie einstimmig für den Antrag der Minderheit II stimmen wird. Die CVP-Fraktion beantragt einstimmig, den Antrag der Minderheit I abzulehnen und dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

M. Guinand: La question se pose de savoir si, dans le domaine de la protection de l'Etat et de la sécurité militaire, il est nécessaire de donner au Conseil fédéral la possibilité de prendre des dispositions spéciales dérogeant, le cas échéant, à la loi sur la protection des données. Notre réponse de principe est positive.

Je n'ouvrirai pas ici le débat de la sécurité de l'Etat, car il y a une pesée d'intérêts à faire entre la protection des droits de la personnalité et la nécessaire protection de l'Etat. Mais cette notion de protection de l'Etat est aujourd'hui contestée, d'où la proposition de la majorité de la commission de préciser les domaines dans lesquels le Conseil fédéral pourra prévoir des dérogations. Ces domaines nous paraissent évidents: terrorisme, renseignements prohibés, extrémisme violent, crime organisé, relations de droit international et indépendance de la Suisse. Malheureusement M. Petitpierre, qui avait déposé la proposition reprise par M. Steinegger, n'a pas pu participer aux travaux de la commission et n'est pas là aujourd'hui pour dire dans quelle mesure il se serait rallié à cette définition. Il s'agit de domaines dans lesquels il ne fait aucun doute que l'Etat doit disposer de moyens efficaces pour lutter contre les dangers qu'ils représentent. C'est aussi une manière d'assurer la protection des droits de la personnalité. Nous sommes d'ailleurs étonnés de constater que, malgré la précision apportée à l'article 21, M. Rechsteiner et consorts persistent à vouloir biffer la disposition.

Nous avons plusieurs fois affirmé, en particulier après le rapport de la Commission d'enquête parlementaire et conformément à ses propositions, qu'il y avait lieu de préparer une loi sur la protection de l'Etat. Nous avons à cet égard regretté que le Conseil fédéral ait tardé et hésité même à finalement admettre qu'il fallait présenter un projet dans les meilleurs délais. Un tel projet devrait effectivement régler la question posée à l'article 21. Il était dès lors normal de prévoir que la disposition de cet article ne s'appliquera que jusqu'à l'adoption d'une loi réglant les domaines visés.

Nous approuvons donc la nouvelle version de l'article 21 dans la mesure où elle définit mieux le domaine d'exception et où elle prévoit qu'elle devra céder le pas à une loi sur la protection de l'Etat lorsque celle-ci entrera en vigueur.

La majorité de la commission a introduit une deuxième condition. En effet, l'article 21 tombera au moment de l'adoption d'une loi – nous sommes d'accord – mais également dans les cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi dont nous discutons en l'absence d'une loi sur la protection de l'Etat. Nous ne pouvons pas accepter cette deuxième condition et nous vous demandons d'approuver la proposition de M. Blatter.

Certes, nous souhaitons que le Conseil fédéral accélère la procédure et nous voudrions qu'il y ait une loi dans les cinq ans. Mais rien ne nous le garantit. Et même si le Conseil fédéral fait tout pour y parvenir, on peut déjà savoir que d'autres se chargeront d'empêcher ou de retarder son aboutissement. Les

propos de M. Rechsteiner étaient tout à fait clairs dans ce sens. Cela signifie que si, dans le délai de cinq ans, il n'existe aucune loi sur la protection de l'Etat, il n'y aura plus d'article 21. Il en résultera incontestablement un affaiblissement des moyens dont pourrait disposer la Confédération pour lutter contre le terrorisme, le renseignement prohibé, l'extrémisme violent et le crime organisé. Nous n'avons pas le droit de prendre une telle responsabilité. Nous devons tout faire pour qu'une loi sur la protection de l'Etat aboutisse. Si cette loi n'aboutit pas ou n'est pas prévue dans un délai de cinq ans, nous devons éviter d'avoir à revenir devant ce conseil pour discuter à nouveau de l'article 21, le proroger ou le modifier.

Je vous invite donc à vous prononcer en faveur de la minorité II de M. Blatter.

M. Cotti, rapporteur: Il faudra sûrement attendre quelques années encore avant qu'une loi sur la protection de l'Etat puisse entrer en vigueur. J'espère que l'adoption de cette loi ne prendra pas autant de temps que celle de la loi sur la protection des données.

En attendant, il est certainement nécessaire de fixer des exceptions dans la loi sur la protection des données, qui permettront à l'Etat d'accomplir sa tâche de protection des citoyens en tenant un fichier secret relatif à certains domaines. Je me réfère au terrorisme, aux renseignements prohibés, à l'extrémisme violent, aux crimes organisés ainsi qu'aux relations avec les Etats étrangers ou à l'indépendance de la Suisse. La publicité d'un tel fichier ne serait même pas pensable. Dans ce cas, le Conseil fédéral, selon notre proposition, pourra prévoir des exceptions. Contre les décisions du Conseil fédéral, on a prévu un recours au Tribunal fédéral dans le but de garantir les droits des citoyens et leur liberté.

Une proposition de biffer l'article, fondée sur la crainte d'une trop grande latitude d'évaluation ainsi que sur un prétendu manque de base légale, a été présentée par M. Rechsteiner. La commission s'est occupée de cette proposition et l'a rejetée par 13 voix contre 6. Les motifs de cette décision de la commission sont les suivants: les exceptions sont formulées d'une façon restrictive. Sur le plan des relations internationales, dans le domaine des informations secrètes, du commerce de la drogue, du commerce du matériel de guerre, de la lutte contre le terrorisme et l'espionnage, il ne nous serait pas possible d'agir en respectant le principe de la loi sur la protection des données et surtout de la publicité. La base légale – on l'a vu et on en a discuté – confirmée par le Tribunal fédéral, c'est l'article 17, alinéa 3 de la procédure pénale fédérale. En ce qui concerne l'autre argument, il s'agit en définitive d'une norme provisoire qui fera foi jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'Etat qui est en voie d'élaboration.

A la suite d'une longue discussion, nous avons enfin adopté une proposition de texte, par 15 voix contre 10 et deux abstentions, que vous trouvez sur la feuille de rectification jointe. Cette formulation est plus précise que celle prévue par le Conseil fédéral. Elle fixe le but et le principe de la protection et énumère des exemples. Il s'agit en plus, je le répète, d'une norme à caractère provisoire, l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de l'Etat la supprimera.

On a aussi longtemps discuté en commission sur la question de savoir sous quelle rubrique de la loi – peut-être seulement dans les articles provisoires – cette norme aurait pu trouver sa place. La proposition tendant à diminuer la portée de cet article en le déplaçant dans les normes transitoires a été rejetée. Tout d'abord, la commission a considéré qu'il ne fallait pas courir le risque, en fixant une durée précise de la norme, de créer une lacune juridique, avec une période pendant laquelle on serait dépourvu d'un important instrument de défense de l'Etat. Successivement, dans la recherche d'un consensus plus vaste, on a adopté une norme qui définit d'abord d'une façon exhaustive ce que l'on entend par «protection de l'Etat». Les domaines touchés par les exceptions à la loi sur la protection des données sont indiqués précisément. Je ne les citerai pas car cela a été fait suffisamment pendant le débat.

La différence matérielle entre la proposition du Conseil fédéral et celle de la commission consiste dans le fait que deux mesu-

res ne feront plus l'objet d'exception: celle qui concerne les bonnes relations de la Suisse avec d'autres Etats et celle qui concerne les événements pouvant troubler la sûreté interne dans une mesure excédant la capacité des cantons de contrôler la situation. Ce compromis a obtenu une majorité après avoir été complété par la phrase suggérée par le Conseil fédéral: «pour sauvegarder les relations de droit international de la Suisse et son indépendance». C'est à ce sujet que nous avons aujourd'hui une proposition de M. Steinegger, qui représente M. Petitpierre.

La proposition que je viens de vous décrire a été finalement adoptée par la commission par 9 voix contre 6 et une abstention. Nous avons aussi décidé, par une majorité de 8 voix contre 6, de maintenir dans le texte le délai maximal de validité de cette loi à 5 ans. C'est la proposition que M. Blatter a présentée il y a un instant et pour laquelle je ne cache pas ma sympathie personnelle.

Dans ces conditions et pour les motifs que je viens de vous exposer, je vous invite à rejeter au nom de la commission toutes les propositions de minorité et d'adopter le texte de la majorité, tout en ayant quelque compréhension pour la proposition de M. Blatter et pour celle de MM. Petitpierre/Steinegger.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Niemand wird wohl bestreiten wollen, dass es zu den Aufgaben eines Staates gehört, gegen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, verbotenen Nachrichtendienst oder das organisierte Verbrechen zu kämpfen. Und niemand wird behaupten, dass die mit diesen Aufgaben betrauten Organe ihre Aufgaben ohne Erfassung und Bearbeitung von personenbezogenen Daten erfüllen könnten. Es ist daher unumgänglich, im Datenschutzgesetz gewisse Einschränkungen und Ausnahmebestimmungen vorzusehen. Andernfalls wäre die Bekämpfung der genannten Bereiche nicht mehr möglich. Darum hat man auch in allen Staaten, die ein Datenschutzgesetz kennen, Spezialbestimmungen und Ausnahmeregelungen in diesem Bereich erlassen. Trotzdem wollen wir aber im Interesse des einzelnen und des Schutzes seiner Persönlichkeit auch im Bereich des Staatsschutzes nicht einfach auf Datenschutz verzichten.

Der überwiegende Teil der Kantone verfügt heute über gesetzliche Normierungen, welche die Eingriffsvoraussetzungen und die Verfahren der polizeilichen Tätigkeit regeln. Demgegenüber findet sich beim Bund die formellrechtliche Grundlage des Staatsschutzes lediglich in einer einzigen Bestimmung, dem bereits mehrfach zitierten Artikel 17 Absatz 3 der Bundesstrafprozessordnung. Damit Sie einmal hören, wie dieser Artikel lautet, lese ich ihn vor: «Der Bundesanwaltschaft wird zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben. Sie arbeitet in der Regel mit den zuständigen kantonalen Polizeibehörden zusammen.»

Das ist die ganze gesetzliche Grundlage, auf die sich der Staatsschutz heute abstützt. Es ist deshalb begreiflich, dass weite Kreise diese Generalklausel in ihrer Unbestimmtheit als rechtsstaatlichen Anforderungen nicht mehr genügend erachten und vor allem im Bereich der präventiven – das heisst auf Verhütung von Straftaten ausgerichteten – Massnahmen als Rechtsgrundlage für zu dürftig befinden. Hier liegt ja auch die ganze Problematik, wie sie uns die Puk 1 aufgezeigt hat.

Daher kommt auch die immer deutlichere Forderung, es sei nun ein eigentliches Staatsschutzgesetz zu erlassen, das sich mit den Themen Terrorismusbekämpfung, verbotener Nachrichtendienst, gewaltsamer Extremismus und organisiertes Verbrechen befasst. Da wir aber bisher nicht über ein solches Gesetz verfügen, das sämtliche relevanten Aspekte in diesem Bereich regelt, kommen wir nicht darum herum, wenigstens einen Teilbereich im Sinne einer Uebergangslösung im Datenschutzgesetz zu regeln.

Wir möchten aber festhalten, dass Artikel 21 nicht als Ersatz einer gesetzlichen Grundlage für den Staatsschutz dienen darf. Darum legt die Kommissionsmehrheit auch auf den Uebergangscharakter besonderen Wert und betont dies noch damit, dass die Geltungsdauer befristet wird. Artikel 21 soll nicht

dazu einladen, die Dinge auf die lange Bank zu schieben. Es ist zu wünschen – und der Bundesrat hat dies auch in Aussicht gestellt –, dass nun möglichst rasch ein spezielles Gesetz geschaffen wird, das mit hinreichender Bestimmtheit den Zweck der Datensammlung der Bundespolizei festlegt, die zulässigen Mittel der Informationsbeschaffung und die Art der aufzunehmenden Daten bestimmt und sowohl deren Weitergabe als auch die Verfahrensrechte der Betroffenen regelt. Wenn wir ein solches Gesetz haben, können wir auch Artikel 21 ablösen.

Man spricht schon sehr lange von einem solchen Gesetz. Es muss deshalb möglich sein, dies nun innert fünf Jahren nach Inkraftsetzen des Datenschutzgesetzes auch vor die Räte zu bringen. Die Fünfjahresfrist ist ja nicht einfach aus der Luft gegriffen. Sie lehnt sich an die Uebergangsbestimmung an, die wir in diesem Gesetz haben. Es handelt sich um Artikel 31 Absatz 3. Nach dieser Uebergangsbestimmung können Bundesorgane bestehende Datensammlungen mit besonders schützenswerten Daten nur noch während fünf Jahren nach Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes ohne klare gesetzliche Grundlage benutzen.

Sollte ein solches Gesetz – das ist die Befürchtung der Minderheit II (Blatter) – in dieser Zeit nicht zustande kommen oder würde die Vorlage in einer Referendumsabstimmung gar scheitern, müsste dannzumal ein neuer politischer Entscheid bezüglich Datenschutz im Bereich Staatsschutz gefällt werden. Auf jeden Fall stünde die Frage der Ausnahmeregelung erneut zur Diskussion. Das ist aber auch richtig, denn Anschauungen können sich nämlich ändern. Das kann man bereits am bisherigen Werdegang des Artikels 21 ablesen. Eine Ueberprüfung zu einem späteren Zeitpunkt bringt immer auch eine Chance. Man kann dann nämlich auf die Erfahrungen mit Artikel 21 aufbauen. Man kann abschätzen, ob die vorgesehenen Ausnahmen gelockert werden können, oder ob sie absolut notwendig sind. In einem solchen politischen Vorgehen besteht auch eine vertrauensbildende Massnahme. Sie verhindert nämlich neues Misstrauen, weil sich wegen der in Aussicht stehenden Ueberdenkung nach einer bestimmten Frist aufgrund der Ausnahmebestimmung kaum mehr eine Eigendynamik bei den Staatsschutzorganen entwickeln kann, die sich dann ihrerseits wieder zu zementieren beginnt.

Würden wir gemäss Antrag der Minderheit II auf eine Befristung verzichten, erlaube dies gerade in einem politisch hochsensiblen Bereich eine Weiterführung der bisherigen Tätigkeit auf einer gesetzlichen Grundlage, die auch mit dem eben gefällten Bundesgerichtsentscheid als sehr dürftig beurteilt werden muss – und das auf unbestimmte Zeit. Es wäre aber absolut unverständlich, wenn das ausgerechnet im Staatsschutzbereich der Fall wäre; gerade im Hinblick auf alle anderen staatlichen Bereiche, wo nach fünf Jahren eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss, wäre diese Inkongruenz unverständlich.

Namens der Mehrheit bitte ich Sie daher, den Auftrag der Minderheit II abzulehnen. Abzulehnen gilt es aber auch den Antrag der Minderheit I (Rechsteiner) und den Minderheitsantrag Thür. Eine Streichung würde weit über das Ziel hinausschiessen, und – was besonders bedauerlich wäre – eine Streichung dieses Artikels würde bedeuten, dass auch unbestreitbare Vorteile, die im Artikel 21 enthalten sind, verhindert werden.

Ich habe bereits in der Eintretensdebatte erwähnt, dass gegenüber dem geltenden Recht und gegenüber den Vorschlägen von Bundesrat und Ständerat die Fassung der Mehrheit der Nationalratskommission erhebliche Vorteile bringt: Sie bringt neu erstmals eine richtungsgebende Definition des Staatsschutzes, und zwar sagt sie klar, was vernünftigerweise unter Staatsschutz verstanden werden kann. In Absatz 2 wird klar gesagt, in welchen Bereichen zugunsten des Staatsschutzes der Datenschutz auf keinen Fall durchbrochen werden darf: Das sind das Stimm-, das Petitions- und das Statistikgeheimnis. Erstmals wird auch in diesem Bereich die gerichtliche Kontrolle eingeführt – eine Forderung der Puk 1, die wir damit erfüllen; zudem soll der Datenschutzbeauftragte auch in diesem Bereich seines Amtes walten können. Kantonale Behörden sollen dem Datenschutzrecht des Bundes unterstellt werden.

Das sind unbestreitbare Fortschritte, die einer Streichung zum Opfer fallen würden. Artikel 21 besagt nicht, dass im Bereich des Staatsschutzes überhaupt kein Datenschutz bestehen soll. Er besagt nur, in welchen Fällen der Bundesrat Ausnahmen vorsehen kann, damit die Bekämpfung von Terrorismus, verbotenem Nachrichtendienst oder organisiertem Verbrechen nicht «in der Luft hängt». Vor diesen Realitäten die Augen verschliessen zu wollen, wäre etwas naiv, denn Artikel 21 kann nicht einfach ersatzlos gestrichen werden. Ich möchte aber nochmals daran erinnern, dass gleichzeitig der Rechtsschutz ausgebaut wird; ein ganz wesentlicher Fortschritt. Ich möchte Sie daher bitten, der Fassung der Mehrheit zuzustimmen.

Was den Antrag von Nationalrat Petitpierre betrifft, so enthält er eine einschränkendere Formulierung als das, was die Mehrheit der Kommission umschreibt. Ich muss – weil die Kommissionmehrheit diese Version abgelehnt hat – namens der Kommissionmehrheit den Antrag Petitpierre zur Ablehnung empfehlen. Persönlich werde ich ihm zustimmen.

Bundesrat Koller: Es besteht kein Grund, hier eine allgemeine Staatsschutzdebatte zu führen. Was ich dazu zu sagen hatte, habe ich gestern in der Eintretensdebatte ausgeführt.

Ich weiss, Herr Nationalrat Rechsteiner, dass Sie einen präventiven Staatsschutz entgegen der Meinung des Nationalrates ablehnen. Wir werden später Gelegenheit haben, darüber eingehend zu diskutieren. Mich hat eigentlich etwas verblüfft, dass Sie einem in Staatsschutzfragen schwer geplagten Bundesrat nicht einmal diese kleine Freude über die positiven Bundesgerichtsentscheide vom 29. Mai gönnen.

Wer aber einen präventiven Staatsschutz bejaht, kommt nicht um die Einsicht herum, dass im Bereich des Staatsschutzes nicht alle Grundsätze des Datenschutzgesetzes absolut eingehalten werden können. Staatsschutzinteressen müssen in gewissen Fällen stärker gewichtet werden als die Anliegen des Persönlichkeitsschutzes. Die Informationsbearbeitung kann auf diesem Gebiet für die Betroffenen nicht immer so transparent gemacht werden, wie dies auf anderen Gebieten der staatlichen Tätigkeit möglich ist. Das allein ist der Grund, weshalb wir Ihnen in Artikel 21 – weil ein detailliertes Staatsschutzgesetz zurzeit noch fehlt – gewisse Ausnahmbestimmungen vorschlagen. Es schießt aber weit übers Ziel hinaus, wenn der Eindruck erweckt wird, dass wären vollständig unkontrollierte Ausnahmen und man laufe hier Gefahr, in die bekannten, kritischen Zustände zurückzufallen. Denn erstens sind die Ausnahmetatbestände ja abschliessend im Gesetz aufgezählt, und zweitens kommt dazu, dass Sie hoffentlich noch in dieser Session – oder zumindest noch in dieser Legislatur – ein entsprechendes parlamentarisches Kontrollorgan, diese Sicherheitsdelegation, bestellen werden.

Die Ausnahmetatbestände von den Datenschutzgrundsätzen sollen hier abschliessend genannt werden. Die Staatsschutzbehörden müssen Personendaten – im Einzelfall entgegen Artikel 4 – auch zu einem anderen als zu dem ursprünglich oder gesetzlich vorgesehenen Zweck bearbeiten können. So können beispielsweise Angaben im Rahmen einer Zolldeklaration auch wichtige Erkenntnisse für die Staatsschutzbehörden beinhalten. Weiter müssen Staatsschutzbehörden, gestützt auf internationale Abmachungen oder wegen überwiegender öffentlicher Interessen, Personendaten ausländischen Polizei- und Sicherheitsbehörden entgegen Artikel 4ter bekannt geben dürfen, auch wenn der Betroffene dadurch möglicherweise in seiner Persönlichkeit beeinträchtigt wird, weil das zu einer Verhaftung zwecks Abklärung einer Straftat führen kann. Weiter ist es nicht sinnvoll, über die Registrierung öffentlich bekanntzumachen, dass im Vorfeld strafbarer Handlungen eine ereignisbezogene oder zeitlich begrenzte Datensammlung angelegt wird, beispielsweise über mögliche Terroraktionen im Rahmen der Golfkrise, um ein neues Beispiel zu nennen. Die Staatsschutzbehörden sind – entgegen der Meinung von Herrn Thür – auch darauf angewiesen, besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten zu können. Da bis zum Inkrafttreten eines neuen Datenschutzgesetzes eben die ausdrückliche gesetzliche Bewilligung dafür fehlt, wie sie in Artikel 14 vorgeschrieben ist, brauchen wir auch hier eine Ausnahmebestimmung.

Man sollte aber auf der anderen Seite auch die Fortschritte sehen, die wir hier vorschlagen. Der Fortschritt besteht vor allem im Rechtsschutz, nämlich dass wir entgegen dem heutigen Rechtszustand auch auf diesem Gebiete neu die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht vorsehen, damit hier eine richterliche Prüfung auf dem ordentlichen Rechtsweg realisiert werden kann, wie das übrigens auch den Forderungen der Puk 1 entspricht.

Ihre Kommission schlägt nun vor, die Staatsschutzfähigkeit in Artikel 21 näher zu umschreiben. Mit dieser sachlichen Konkretisierung der Tätigkeit des Staatsschutzes kann ich mich ohne weiteres einverstanden erklären, obwohl heute noch nicht hundertprozentig feststeht, wie wir die Aufgaben des Staatsschutzes dann im neuen Staatsschutzgesetz endgültig festlegen werden. Aber es sind hier jene Bereiche genannt, die ich immer wieder in all diesen Staatsschutzdiskussionen als jene Sachbereiche genannt habe, die die unbestrittenen Bestandteile eines reformierten Staatsschutzes bilden. Dass wir in unserem Entwurf, in unserer Botschaft diese Eingrenzungen noch nicht vorgenommen haben, hängt damit zusammen, dass diese Botschaft aus dem Jahre 1988 stammt, also vor all den Erfahrungen mit der Fichenaffäre.

Dagegen kann der Bundesrat sich auf keinen Fall mit dieser zeitlichen Limitierung von 5 Jahren bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes einverstanden erklären. Zwar ist auch der Bundesrat der Meinung – ich habe das hier wiederholt gesagt –, dass wir Ihnen möglichst rasch ein neues Staatsschutzgesetz unterbreiten. Wir werden das tun, aber wir haben keinerlei Garantie, dass in 5 Jahren dieses neue Staatsschutzgesetz in den Räten beraten und vom Volk auch tatsächlich angenommen worden ist. Wenn dafür aber keine Garantie besteht, dann machen Sie die Effizienz des ganzen Staatsschutzes von dieser Limitierung hier in Artikel 21 abhängig. Es kann mir doch in diesem Saal niemand garantieren, dass wir innert 5 Jahren ein neues Staatsschutzgesetz haben, das auch vom Volk angenommen worden ist. Ein Nein des Volkes, das wissen wir auch aus X Volksabstimmungen, ist auch noch kein generelles Nein zur entsprechenden Staatsaufgabe. Es ist ja durchaus möglich, dass dann nur einige einzelne Artikel in der Volksabstimmung kritisiert werden. Man kann daher unmöglich aus einem Nein zu einem neuen Staatsschutzgesetz ein absolutes Nein zu jeder Form von Staatsschutz ableiten. Daher muss ich Sie dringend bitten, diese Limitierung auf 5 Jahre abzulehnen und dem Antrag der Minderheit II von Herrn Blatter zuzustimmen.

Auch die Uebergangsbestimmung hilft uns hier nicht weiter, denn die Uebergangsbestimmung erlaubt ja lediglich ein Einfrieren bestehender Datensammlungen und eine weitere Benützung auf 5 Jahre. Meine Damen und Herren, der Bundesrat und auch ich trauen uns im Bereiche der Gesetzgebung einiges zu. Aber wenn wir die Erfahrungen auf dem Gebiete des Staatsschutzes im weitesten Sinn mitberücksichtigen, dann müssen wir einfach feststellen, dass wir in diesem Jahrhundert drei Versuche auf diesem Gebiet hatten. Wir hatten die Lex Häberli in den dreissiger Jahren, sie ist abgelehnt worden. Wir hatten die Vorlage einer interkantonalen mobilen Polizei. Dieses Konkordat ist nicht zustande gekommen, weil der Kanton Genf ausgeschieden ist. Und wir hatten die Volksabstimmung über die Busipo im Jahre 1978, welche auch abgelehnt worden ist. Da ist es doch nun wirklich ein Hazardspiel, zu glauben, dass es uns mit letzter Sicherheit gelingen wird, in 5 Jahren ein solches Gesetz erfolgreich durchzubringen.

Weil dem so ist, muss ich Sie bitten, all diese Minderheitsanträge – mit Ausnahme jenses von Herrn Blatter – und auch den Limitierungsantrag eindeutig abzulehnen.

Präsident: Wir stimmen ab. Ich beantrage Ihnen folgendes Vorgehen: Erste Abstimmung: Mehrheit gegen Antrag Petitpierre. Zweite Abstimmung: Resultat gegen Minderheit II (Blatter). Dritte Abstimmung: Resultat gegen Minderheit III (Thür). Vierte und letzte Abstimmung: Resultat gegen Minderheit I (Rechsteiner). Der Antrag David ist zurückgezogen.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag Petitpierre	94 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	47 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire
Für den Antrag Petitpierre 80 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 66 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire
Für den Antrag Petitpierre 97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 47 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag Petitpierre 107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 38 Stimmen

Art. 22*Antrag der Kommission**Abs. 1, 3–5*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Abs. 3bis (neu)

Der Gesuchsteller kann insbesondere verlangen, dass das Bundesorgan:

- a. Daten berichtigt, vernichtet oder die Bekanntgabe an Dritte sperrt;
- b. seinen Entscheid, die Berichtigung, Vernichtung, Sperre oder den Vermerk über die Bestreitung Dritten mitteilt oder veröffentlicht.

Art. 22*Proposition de la commission**Al. 1, 3–5*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Al. 3bis (nouveau)

Le demandeur peut en particulier demander que l'organe fédéral:

- a. rectifie ou détruit les données, ou en bloque la communication à des tiers;
- b. publie ou communique à des tiers sa décision, la rectification, la destruction, le blocage ou la mention du caractère litigieux.

*Angenommen – Adopté***Art. 23***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Er erfüllt seine Aufgaben unabhängig und ist dem

Art. 23*Proposition de la commission*

(La modification ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté***Art. 24***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 24bis, 24ter***Antrag der Kommission*

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

*Angenommen – Adopté***Art. 25***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 26***Antrag der Kommission**Abs. 1 Einleitung, Bst. b–d*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1 Bst. a

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Der Datenschutzbeauftragte berät die Sachverständigenkommission für das bei der Eidgenössischen Datenschutzkommission anfechten. Er wirkt darauf hin, dass die Patienten über ihre Rechte informiert werden.

Art. 26*Proposition de la commission**Al. 1 introduction, let. b–d*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1 let. a

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Le préposé conseille la Commission d'experts du secret professionnel la protection des données. Il s'engage à ce que les patients soient informés de leurs droits.

*Angenommen – Adopté***Art. 27***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Die Eidgenössische Datenschutzkommission ist eine Schieds- und Rekurskommission. Sie entscheidet über:

- a. Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten, die ihr vorgelegt werden (Art. 24 Abs. 5 Bst. a);
- b. Beschwerden gegen Verfügungen von Bundesorganen in Datenschutzfragen, ausgenommen solche des Bundesrates;
- c. Beschwerden gegen Verfügungen der Kommission für das Berufsgeheimnis in der medizinischen Forschung (Art. 321bis StGB);
- d. Beschwerden gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide, die sich auf öffentlich-rechtliche Vorschriften des Bundes über den Datenschutz stützen.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4 (neu)

Die Datenschutzkommission besteht aus mindestens 7 Mitgliedern. Der Bundesrat wählt die Mitglieder und regelt ihre Stellung. Er legt die Organisation fest und regelt das Verfahren.

Art. 27*Proposition de la commission**Al. 1*

.... une commission d'arbitrage et de recours. Elle statue sur:

- a. les recommandations du préposé (art. 24, 5 al. let. a) qui lui ont été soumises;
- b. les recours contre les décisions des organes fédéraux en matière de protection des données à l'exception de celles du Conseil fédéral;
- c. les recours contre les décisions de la Commission du secret professionnel en matière de recherche médicale (art. 321bis CP);

d. les recours contre les décisions cantonales de dernière instance prises en application de dispositions de droit public fédéral relatives à la protection des données.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4 (nouveau)

La commission se compose de 7 membres au moins. Le Conseil fédéral nomme les membres et fixe leur statut. Il arrête les modalités d'organisation et règle la procédure.

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 Bst. a

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 28

Proposition de la commission

Al. 1, 2 let. a

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 29, 30

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 30a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Soweit keine kantonalen Datenschutzvorschriften bestehen, gelten für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht die Artikel 1–8, 13–20, 22 Absätze 1–3 und Artikel 28 dieses Gesetzes.

Abs. 2

Die Kantone bestimmen ein Kontrollorgan, welches für die Einhaltung des Datenschutzes sorgt. Die Artikel 24–26 sind sinngemäss anwendbar.

Art. 30

Proposition de la commission

Al. 1

A moins qu'ils ne soient soumis à des dispositions cantonales de protection des données, les traitements de données personnelles effectués par des organes cantonaux en exécution du droit fédéral sont régis par les dispositions des articles 1–8, 13–20, 22, alinéas 1–3, et article 28 de la présente loi.

Al. 2

Les cantons désignent un organe chargé de veiller au respect de la protection des données. Les articles 24–26 sont applicables par analogie.

Angenommen – Adopté

Art. 31, 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 328b (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 328b (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen, dem Bundesrat zuzustimmen und die Version des Ständerates nicht zu übernehmen.

Es geht um folgendes: Der Unterschied zwischen der Lösung des Bundesrates und der Lösung des Ständerates liegt darin: Ein Arbeitgeber darf über seinen Arbeitnehmer, sei er immer noch bei ihm oder sei er früher bei ihm gewesen, nur dann Auskunft geben, wenn der Arbeitnehmer damit einverstanden ist. Nach der Lösung des Ständerates dürfte er immer Auskunft geben.

Das bedeutet in der Praxis folgendes: Wenn der Arbeitnehmer den Arbeitgeber als Referenz angibt, dann darf dieser Auskunft geben. Der Arbeitgeber muss also den Arbeitnehmer fragen, ob dieser mit einer Auskunft einverstanden sei, und er darf nicht einfach von sich aus sprechen.

Was bedeutet das für den Arbeitnehmer in praktischer Hinsicht?

Wenn er Spannungen mit seinem Arbeitgeber hatte und der neue Arbeitgeber fragt, ob er den ehemaligen Arbeitgeber um Auskunft angehen dürfe, kann der Arbeitnehmer antworten: Ja, aber wissen Sie, ich hatte mit ihm Spannungen. Das heisst er hat eine Art rechtliches Gehör gegenüber den Aussagen des ehemaligen Arbeitgebers; er kann eine etwaige Missstimmung aus seiner Sicht erklären.

Dieses ganze System hat bereits jetzt eine Stütze im Obligationenrecht, im privaten Arbeitsvertragsrecht. Es ist nämlich so, dass ein Arbeitnehmer ein Zeugnis verlangen kann oder aber eine Arbeitsbestätigung. Hat er also Spannungen mit dem Arbeitgeber gehabt und im Zeugnis würde etwas Schlechtes stehen, etwas Unangenehmes, dann kann er sagen: Ich will nur eine Arbeitsbestätigung, worin steht, ich habe von dann bis dann bei ihm gearbeitet. Er kann also so vermeiden, dass eine negative Wertung im Arbeitszeugnis steht. Das ist ein Recht des Arbeitnehmers.

Dieses Recht des Arbeitnehmers soll nun durch die Aenderung des Datenschutzgesetzes nicht kaputtgemacht werden; und es würde zerstört, wenn wir der Lösung des Ständerates zustimmten. Nach der Lösung des Ständerates ginge es sogar so weit, dass ein Arbeitgeber, der von einem Lehrling, der bei ihm gearbeitet hat, ein graphologisches Gutachten erstellt hat, über dieses graphologische Gutachten später, wenn der Lehrling erwachsen ist, mit dem neuen Arbeitgeber, bei dem sich der mittlerweile erwachsene Lehrling um eine Stelle bemüht, sprechen könnte.

Es ist Ausfluss der Treuepflicht des Arbeitgebers, dass er über seinen Arbeitnehmer nicht einfach alles und jedes erzählt. Das könnte er nach der Lösung des Ständerates.

Es gibt noch eine zweite Ueberlegung; Der Regelung im öffentlichen Bereich – ich denke jetzt in erster Linie an die Richtlinien beim Bund – entspricht die Version des Bundesrates. Es wäre nicht einzusehen, dass der privatrechtlich angestellte Arbeitnehmer schlechter gestellt wäre als ein Beamter oder Arbeitnehmer beim Bund. Für beide soll die gleiche Regelung gelten.

Ich beantrage Ihnen daher, auf die Lösung des Bundesrates zurückzukommen.

M. **Cotti**, rapporteur: Je serai très bref. Je peux comprendre la proposition de M. Leuenberger, mais dans la pratique il n'y aura aucune différence en ce qui concerne le renseignement qui passerait au prochain employeur. Selon la proposition Leuenberger, en effet, il n'y aurait pas une information, mais simplement, sur la table du nouvel employeur, une lettre attestant la durée du travail de l'employé. Il serait facile d'en déduire que des choses négatives auraient pu être dites si l'on avait présenté un document complet sur les capacités professionnelles, les attitudes et le caractère du travailleur. C'est pourquoi je vous prie de vous en tenir à la solution du Conseil des Etats.

Frau **Nabholz**, Berichterstatlerin: In der Kommission wurde der Antrag Leuenberger Moritz mit 12 zu 7 Stimmen abgelehnt. Auch die Mehrheit der Kommission akzeptiert selbstverständlich, dass zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein besonderes Vertrauensverhältnis besteht und dass dieses Vertrauensverhältnis respektiert werden muss. Wir wollen auch nicht hinter die Rechtsprechung bezüglich Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis zurückfallen. Das Recht, wie es heute besteht, soll dadurch nicht zerstört werden. Aber wir konnten uns des Eindrucks nicht erwehren, dass die Formulierung des Bundesrates, die von der Minderheit Leuenberger Moritz wiederaufgenommen wird, ziemlich wirklichkeitsfremd und vor allem unpraktikabel ist. Das ergäbe sich vor allem im Problembereich der Referenzen. Wir meinen, dass diese Referenzen praktisch kaum mehr eingeholt oder gegeben werden könnten. Es gibt zudem Abgrenzungsprobleme: Welche Referenzen und welche Auskünfte dürfen gegeben werden und welche nicht? Wenn wir nichts dazu sagen, heisst das nicht, dass hier kein Datenschutz herrschen soll. Wir überlassen aber die Entwicklung in diesem Gebiet den Gerichten. Diese sind dann in ihrer Rechtsprechung frei. Ich bitte Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundesrat **Koller**: Ich möchte Ihnen empfehlen, hier der Minderheit zuzustimmen, zumindest bei den Absätzen 1 und 2. Demgegenüber – um das vorwegzunehmen – könnte ich mich mit der Streichung von Absatz 3 deshalb einverstanden erklären, weil Sie in Artikel 5bis das Einsichtsrecht neu geregelt haben, indem dort gesagt wird, man könne das Einsichtsrecht in Form von Fotokopien realisieren. Insofern wäre ich mit einer Streichung von Absatz 3 einverstanden.

Bei den Absätzen 1 und 2 beantrage ich Ihnen aber, mit Minderheit und Bundesrat an dieser etwas strengeren Regelung, als sie sonst im allgemeinen Datenschutzrecht gilt, festzuhalten. Wir haben uns dabei vor allem auch auf die positiven Erfahrungen beim Bund gestützt. Der Bund erteilt als Arbeitgeber in Ausführung der Richtlinien über die Bearbeitung von Personendaten in der Bundesverwaltung seit einigen Jahren nur noch Referenzen, wenn der Betroffene zugestimmt hat. Dabei zeigen die Erfahrungen, dass ein Bewerber in der Regel mit solchen Rückfragen bei seinem bisherigen Arbeitgeber durchaus einverstanden ist.

Zusammenfassend also beantrage ich Ihnen, bei den Absätzen 1 und 2 mit der Minderheit zu stimmen; bei Absatz 3 kann ich mich mit der Streichung einverstanden erklären.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	46 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Ziff. 1 Art. 362

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1 art. 362

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 Art. 130 Abs. 3 (neu), 139 Abs. 3 (neu);

Ziff. 3 Art. 179novies (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 2 art. 130 al. 3 (nouveau), 139 al. 3 (nouveau);

ch. 3 art. 179novies (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 3 Art. 321bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

.... wenn eine Sachverständigenkommission dies bewilligt und der Berechtigte nach Aufklärung über seine Rechte es nicht ausdrücklich untersagt hat.

Abs. 2–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Streichen

Ch. 3 art. 321bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... si une commission d'experts en donne l'autorisation et si l'intéressé, après avoir été informé de ses droits, n'a pas expressément refusé son consentement.

Al. 2–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Biffer

Günter, Sprecher der Minderheit: Medizinische Daten sind sehr sensibel. Sie gewähren in die intimsten Belange des Betroffenen Einsicht. Wenn andere Kenntnis davon erlangen, kann das gesellschaftliche, persönliche, aber auch finanzielle Folgen haben. Der Schutz der medizinischen Daten hat daher für unsere Fraktion höchste Priorität.

Seit Jahren sehen wir der Entwicklung in Richtung auf den «gläsernen» Patienten mit Sorge zu. Es ist eine gefährliche Entwicklung, eine Entwicklung, welche gegen das Individuum und dessen Freiheit läuft. Es müsste daher heute darum gehen, diese Patientendaten im Rahmen eines modernen Datenschutzgesetzes ganz besonders zu schützen. Der Bedarf nach Schutz auch in diesem Bereich ist bereits früher anerkannt und durch das Schweizerische Strafgesetzbuch gewährleistet worden. Heute ist er nicht kleiner. Das Schweizerische Strafgesetzbuch aber hat für einen Bruch dieser Geheimhaltung sehr strenge Sanktionen vorgesehen.

Ausgerechnet hier soll nun dieser Schutz unter dem Titel des Datenschutzgesetzes grösstenteils aufgehoben werden. Das ist eine groteske Entwicklung. Dazu lesen Sie auf Seite 18 der Botschaft, dieser Teil der Vorlage sei besonders gut aufgenommen worden. Ja, er wurde von denjenigen besonders gut aufgenommen, die dann weniger Arbeit haben, weil sie den Geheimnisherren, nämlich den Patienten, nicht mehr befragen müssen – also von Ärzten, Universitäten und von der chemischen Industrie. Bestimmt haben ebenfalls Krankenkassen und Versicherungen Freude daran, denn auch in ihren Kreisen

begrüsst man ja den Trend zum «gläsernen» Patienten, dies um die Kostenexplosion unter Kontrolle zu halten. Von diesen Institutionen aus gesehen, ist dies verständlich, nichtsdestoweniger wirkt es sich zu Lasten des Patienten aus. Die wirklich Betroffenen, die Patientenorganisationen, haben ganz klar ablehnend reagiert. Es ist typisch für unser Gesundheitssystem, dass sie unter «ferner liefen» in der Vorlage figurieren.

Für den Forscher ist es nicht immer einfach, von den Patienten die Zustimmung zur Verwendung ihrer Daten zu erhalten, vor allem wenn es um heikle Dinge geht. Denken Sie einmal an die HIV-Bestimmungen, das heisst die Aids-Tests! Eine Oeffnung ist nicht unproblematisch, weil es sich um einen Eingriff in die Intimsphäre des Patienten handelt. Deren Wahrung stellt ein legitimes, ein wichtiges Interesse dar. «Arbeits erleichterung» kann doch keine Begründung für einen derartig schweren Einbruch in die Privatsphäre sein.

Vor allem gilt es, sich vor Augen zu halten, dass ein Grossteil der medizinischen Forschung auf die Erforschung von Analogpräparaten – d.h. Präparaten, die es auf dem Markt schon gibt und die von Konkurrenzfirmen mit Erfolg verkauft werden – oder die Einführung neuer Präparate ausgerichtet ist. Damit der Arzt mit diesen Präparaten vertraut wird, fragt man ihn, ob er eine Studie mit dem neuen Präparat machen möchte. Es ist manchmal schwierig, Patienten für Studien zu finden, wenn man diese rückwärtsgerichtet (sogenannte Krankengeschichten-Studien) macht. Wissenschaftlich ist es erwiesen, dass das die schlechteren Studien sind. Sie sind wissenschaftlich problematischer als vorwärtsgerichtete, vorgeplante Studien. Die Forscher, die ihre Studien schlecht planen, müssen dann hinter den Patienten herlaufen, weil ihnen zentrale Daten fehlen. Bei den Verstorbenen hingegen – die sind im Vortrag auch erwähnt – gibt es wenig Probleme, zumindest nicht mit dem Datenschutz.

Als Kriterium wird weiter das öffentliche Interesse an der medizinischen Forschung angegeben. Wenn das als alleinige Legitimation zu einem Einbruch in das Patientengeheimnis anerkannt wird, ist Tür und Tor offen, um alle Individualrechte zu überrollen, denn dies kann man immer postulieren, wenn im Bereiche der Gesundheit irgend etwas geforscht wird.

Interessanterweise steht das, was man Ihnen hier von seiten der Verwaltung vorschlägt, um den Forschern die Arbeit um fast jeden Preis zu erleichtern, in krassestem Gegensatz zur offiziellen Politik, wie sie z. B. im Bereiche der Aids-Bekämpfung betrieben wird. Um das zu illustrieren: Stellen Sie sich einmal vor, man würde jetzt das, was hier vorgeschlagen wird, im Bereiche von HIV-positiven Personen anwenden. Vergleichen Sie dazu, was die Botschaft schreibt: «Die Hinderungsgründe» – die vom Patienten angegeben werden, weil er nicht mitmachen will – «müssen nicht zwingend sein. Es genügt, dass der Versuch, die Einwilligung der Betroffenen zu erlangen, einen unverhältnismässig grossen Aufwand erfordern würde, der das Forschungsvorhaben scheitern liesse.» Fast alle vorwärtsgerichteten Forschungsvorhaben im Bereiche der Untersuchung darüber, wie stark Aids in der Bevölkerung verbreitet ist, sind bis jetzt an diesen Widerständen gescheitert.

Wenn Sie das beschliessen, haben Sie gleichzeitig beschliessen, dass man in ganz heiklen Bereichen die Persönlichkeitsrechte überrollen kann. Das neue Datenschutzgesetz soll, wenn ich seinen Sinn verstanden habe, dem Individuum mehr Schutz in einer computerisierten und vernetzten Welt geben. Im Bereich, der für den Normalbürger zu den heikelsten gehört, wird aber gleichzeitig gewaltig zurückbuchstabiert, damit – ich sage es jetzt ganz pointiert – der Patient einfacher zum Versuchskaninchen gemacht werden kann. Ich bin froh, dass die Kommission das Problem erkannt hat – vor allem Herr Petitpierre hat sich sehr stark eingesetzt – und die Mehrheit Ihnen wenigstens eine Formulierung vorschlägt, die besser ist als diejenige des Ständerates. Leider hat sie sich aber mit der Formulierung begnügt, dass die Resultate nur mit Bewilligung einer Sachverständigenkommission und wenn «der Berechtigte nach Aufklärung über seine Rechte es nicht ausdrücklich untersagt hat» verwendet werden dürfen. Diese Formulierung leistet dem Schlendrian Vorschub und bringt den Geheimnisherren, den Patienten, im Ereignisfall in Beweisnotstand. Es fehlt

ja dann der Beweis, ob er informiert wurde und ob er nicht ausdrücklich die Verwendung seiner Daten verweigert habe: Es fehlt seine Unterschrift; die Akten werden ja nur von einer Seite, nämlich der ärztlichen, geführt. Wenn man weiss, unter welchem Arbeits- und Zeitdruck die Aerzte stehen, wäre es viel vernünftiger, eine positive Zustimmung des Patienten zu verlangen. Ich erinnere Sie daran, dass heute, vor allem im Bereich der Chirurgie, der Patient sowieso fast alles unterschreiben muss – aufgrund der Haftpflicht muss unterschriftlich bestätigt werden, dass die Information über mögliche Komplikationen usw. erfolgt ist. Es wäre sehr einfach, den Patienten auch noch zu fragen, ob er damit einverstanden ist, dass seine Daten später allenfalls für eine Studie Verwendung finden.

Das Problem ist mit dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu lösen und erst recht nicht mit demjenigen des Ständerates! Wir werden vehementestens gegen die Ständeratsvariante opponieren. Es könnte, Herr Bundesrat, ein Grund für ein Referendum sein, wenn die Bestimmung in dieser Form durchkommen würde. Es bedarf keiner Aufweichung unter dem Titel Datenschutz. Der frühere Gesetzgeber hat den Patienten sehr gut geschützt. Auf die Frage, warum man überhaupt etwas ändern, war die Antwort der Verwaltung – und ist es immer noch –, sie habe mit einer Studie 1987 festgestellt, dass das Gesetz in einem hohen Prozentsatz der Fälle (etwa 50 Prozent) nicht eingehalten werde. Darum passt man das Gesetz jetzt einfach der Missachtung des Gesetzes an. Das geht doch nicht! Spitäler sind öffentliche Institutionen, Institutionen, die man vom Staate aus sehr gut kontrollieren kann, wenn man will. Es geht nicht an, dass man auf dem Buckel des Patienten Gesetze umschreibt, um sie dem heute herrschenden Schlendrian anzupassen.

Am einfachsten wäre, alles beim alten zu lassen. Die frühere Gesetzgebung hat die Interessen des Patienten sehr gut, sehr stark geschützt. Man müsste nur dem Gesetz Nachachtung verschaffen. Aber das machen wir nicht, indem wir die vorliegende Aufweichung beschliessen.

Ich ersuche Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen.

M. Cotti, rapporteur: Les données concernant les patients et confiées par eux au médecin sont soumises au secret professionnel. En principe, elles ne peuvent pas être communiquées à des tiers. En pratique, on l'a dit, ce secret n'est pas toujours respecté. Dans le domaine médical, les chercheurs peuvent consulter des rapports concernant un malade, sans son consentement, ou même contre son consentement ou à son insu. Un intérêt public de la recherche justifierait dans une certaine mesure de telles pratiques – je pense à la lutte contre le cancer – mais il faudrait remédier à cette façon de procéder.

La protection de la personnalité s'oppose ici clairement aux intérêts de la recherche. La proposition du Conseil fédéral, adoptée par la majorité de la commission, avec un amendement proposé par M. Petitpierre, vise à trouver un bon équilibre entre ces deux intérêts. Le problème se complique quelque peu parce qu'une grande partie des compétences en la matière appartiennent aux cantons. Il s'agit, au fond, de créer un motif justificatif spécifique permettant de limiter le secret professionnel dans un but de recherche médicale. Nous pouvons effectivement parler d'un motif justificatif complémentaire. On pourra rechercher dans le dossier d'un patient dans deux cas: lorsque le patient a donné son consentement et lorsqu'une commission spéciale en donne l'autorisation. Cette autorisation ne pourrait en aucun cas être donnée si le patient s'y oppose. La volonté du patient prime la décision de l'autorité. La commission devrait ainsi octroyer le permis si la recherche est liée strictement à des données personnelles qui ne peuvent pas être tenues dans l'anonymat. En outre, elle ne pourra donner son autorisation si le chercheur n'a pas eu la possibilité d'obtenir le consentement du patient.

Lorsque la commission octroie une autorisation, elle peut la lier à des conditions afin de protéger le patient. Le préposé surveillera le respect de ces conditions, cela a été précisé lors de l'adoption de l'article 26 de la loi.

Les cliniques et les instituts universitaires qui pratiquent une recherche intensive dans le domaine de la formation peuvent obtenir un consensus de recherche général, pourvu qu'ils

adoptent des mesures visant à garder les données anonymes. La commission vous propose d'accepter la version qui figure sur le dépliant, proposée par le Conseil fédéral et amendée par la proposition de M. Petitpierre, qui représente un pas en avant vers la situation actuelle et qui constitue une base juridique pouvant permettre de trouver des solutions pratiques réalisables et satisfaisantes.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Offenbar zeigt sich in der Praxis, dass bei der wissenschaftlichen Forschung in den Spitälern das geltende Berufsgeheimnis der Aerzte sehr large gehandhabt wird, ja manchmal nicht eingehalten wird. Die Krankengeschichten – so haben wir in der Kommission gehört – gehen oft von Hand zu Hand, und die darin enthaltenen Daten werden anonymisiert. Das ist eine Praxis, die selbstverständlich nicht befriedigt. Der Schutz des Patienten muss gestärkt werden. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, dass die medizinische Forschung auf Patientendaten angewiesen ist. Es gilt deshalb auch hier, einen vernünftigen Ausgleich zwischen den Interessen der Patienten und jenen der Forschung herzustellen.

Der Ständerat hat mit seiner Version in bezug auf die Patientenrechte gegenüber der ursprünglichen Fassung des Bundesrates eindeutig abgebaut. Das geht der Kommission zu weit, sie möchte das korrigieren. Wir schlagen daher vor, zur Fassung des Bundesrates zurückzukehren. Gleichzeitig wollen wir die ursprüngliche Fassung noch verstärken. Im Interesse des Patienten wollen wir nämlich ins Zentrum rücken, dass seitens der Spitäler gegenüber dem Patienten eine Aufklärungspflicht über seine Rechte besteht. Der Patient weiss dann, dass er – wie wir in Absatz 1 festhalten – ein Vetorecht hat. Er kann ausdrücklich erklären, dass er seine Daten nicht für Forschungszwecke weiterzugeben wünscht. Dieses Veto ist selbstverständlich bindend. Das heisst, wir gehen im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates nicht einfach von der generellen Vermutung aus, dass der Patient ohnehin damit einverstanden ist, dass seine Daten gebraucht werden. Dadurch werden zur Wahrung der Patienteninteressen hohe Hürden geschaffen. Es muss nebst der Einwilligung der Sachverständigenkommission auch geklärt sein, dass der Betroffene seine Zustimmung nicht verweigert hat. Bevor das erfolgt, darf nicht auf die Daten gegriffen werden. Daneben besteht nach wie vor das in Kraft stehende Berufsgeheimnis im Strafgesetzbuch; Artikel 321 sieht klare Sanktionen vor.

Wir glauben, dass in Kombination zwischen Strafgesetzbuch und dem, was wir Ihnen nun in verschärfter Form seitens der Kommissionsmehrheit unterbreiten, der Patientenschutz gewährleistet ist und es nicht notwendig ist, noch weitere Einschränkungen gemäss Version der Minderheit vorzusehen. Wir bitten Sie daher, der Mehrheit zuzustimmen.

Bundesrat **Koller**: Es ist zuzugeben, es handelt sich um einen sehr delikaten Interessenkonflikt. Auf der einen Seite sind medizinische Daten zweifellos besonders heikel, die Betroffenen möchten sie vielfach nur dem Arzt bekanntgeben, und der Arzt untersteht dem Berufsgeheimnis. Auf der anderen Seite besteht ein eminentes öffentliches Interesse an medizinischen Forschungsvorhaben, vor allem wenn sie der Bekämpfung besonders schwerer oder häufiger Leiden dienen. Es gilt hier wie anderswo – im Bereich der Medien oder im Bereich des Staatsschutzes –, einen vernünftigen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen zu finden.

Der Bundesrat ist aber überzeugt, dass er mit diesem Vorschlag, der übrigens in der Vernehmlassung gut aufgenommen worden ist und den wir nachher sogar noch verschärft haben, einen guten Interessenausgleich erreicht hat. Insbesondere sind ja nachher noch die Beschwerdelegitimation des Datenschutzbeauftragten eingeführt worden sowie die Publikation der Bewilligungen. Es ist eine Kommissionsbewilligung nicht schon deshalb möglich, weil ein Aufklärungsschaden befürchtet wird.

Die Lösung, die wir hier jetzt vorschlagen, war rechtlich nicht leicht zu finden, weil das Medizinwesen ja in erster Linie in die Kompetenz der Kantone fällt. Wir haben daher an das Be-

rufsgeheimnis in Artikel 321 des Strafgesetzbuches angeknüpft und hier einen neuen, spezifischen Rechtfertigungsgrund geschaffen. Eine Forschung kommt also nur in Frage, wenn der bereits heute geltende, allgemeine Rechtfertigungsgrund, die Einwilligung der Betroffenen, nicht zum Tragen kommt. Gerade im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Bewilligungen steht auch von vornherein ganz klar fest, dass ein betroffener Patient jederzeit, selbst gegen eine erteilte Bewilligung, sein Veto einlegen kann.

Mit Patientendaten soll demnach nur geforscht werden dürfen, wenn der Betroffene seine Einwilligung gegeben hat oder, wenn dies eben nicht möglich ist, eine spezielle, neu zu schaffende Kommission eine entsprechende Bewilligung erteilt hat. Wir sind überzeugt, dass wir damit, wie gesagt, einen adäquaten Interessenausgleich gefunden haben, der eindeutig – ich glaube, in diesem Punkte müsste auch Herr Günter mit mir einverstanden sein – die Rechtslage gegenüber den heutigen Zuständen verbessert.

Was im übrigen gerade das Beispiel der Aids-Forschung anbetrifft, so kann diese weitestgehend mit anonymisierten Daten realisiert werden und fällt dann natürlich gar nicht unter diese Regelung.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit Ihrer Kommission nun zuzustimmen. Sie ist zugunsten der Patienten eindeutig viel, viel besser als die Lösung, die der Ständerat beschlossen hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

64 Stimmen
44 Stimmen

Ziff. 3 Art. 321ter (neu)

Antrag der Kommission
Streichen

Ch. 3 art. 321ter (nouveau)

Proposition de la commission
Biffer

Angenommen – Adopté

Ziff. 4, 5

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 4, 5

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ad 88.032

Motion der Kommission
Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich

Motion de la commission
Règles de protection des données en matière de télécommunications

Wortlaut der Motion vom 25. Februar 1991

Der Bundesrat wird eingeladen, umgehend Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich zu erarbeiten und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Texte de la motion du 25 février 1991

Le Conseil fédéral est invité à élaborer immédiatement des règles de protection des données en matière de télécommunications, d'en faire rapport aux Chambres et de formuler des propositions.

Präsident: Wir setzen die Gesamtabstimmung und auch die Behandlung der Kommissionsmotion aus, bis wir dieses Geschäft – vermutlich in der nächsten Woche – zu Ende beraten können.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 957 hiavor – Voir page 957 ci-devant

Art. 6

Antrag der Kommission

Siehe Seite 957 hiavor

Proposition de la commission

Voir page 957 ci-devant

Art. 6bis (neu)

Neuer Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Inhaber einer Datensammlung, die ausschliesslich für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums verwendet wird, kann die Auskunft einschränken, soweit

- a. die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben,
- b. Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müsste, oder
- c. die freie Meinungsbildung des Publikums gefährdet ist.

Abs. 2

Medienschaffende können die Auskunft zudem einschränken, wenn eine Datensammlung ausschliesslich als ihr persönliches Arbeitsinstrument dient.

Antrag Bonny

Siehe Seite 957 hiavor

Art. 6bis (nouveau)

Nouvelle proposition de la commission

Al. 1

Le maître d'un fichier utilisé exclusivement à des fins de publication dans la partie rédactionnelle d'un média à caractère périodique peut restreindre les renseignements demandés dans la mesure où:

- a. Les données fournissent des indications sur les sources d'informations,
- b. Un droit de regard dans des projets de publication devait en résulter; ou
- c. La libre formation de l'opinion publique est compromise.

Al. 2

Les journalistes peuvent en outre restreindre les renseignements demandés lorsqu'un fichier leur sert exclusivement d'instrument de travail personnel.

Proposition Bonny

Voir page 958 ci-devant

M. Cotti, rapporteur: Permettez-moi quelques considérations sur la question de la protection des données et de la liberté de la presse. Je me prononcerai par la suite sur un autre problème relatif à une proposition de M. Loeb.

Je vous rappelle que vous avez décidé de biffer la lettre b de l'article 2, adoptant par là un modèle sur lequel nous allons travailler aujourd'hui, après l'interruption des travaux de la première semaine de la session. Je vous rappelle encore brièvement les critères qui nous ont amenés à la solution qu'on vous propose.

La commission avait examiné trois possibilités: premièrement, la formulation d'un article dans la loi touchant à tous les problèmes des médias, cette possibilité ayant été écartée par la commission dans sa grande majorité; deuxièmement, le non-assujettissement à la loi, avec des exceptions conçues pour protéger les droits de la personnalité, c'est-à-dire des normes dans la loi applicables aux médias; troisièmement, une solution que l'on a adoptée, c'est-à-dire la soumission des médias à la loi, avec des limitations en faveur de la presse concernant le droit d'accès et les motifs justificatifs.

Entrent en question l'article 2, alinéa 2, lettre b, dont je vous ai parlé, l'article 6bis dans les différentes versions – majorité, minorité et nouvelle formulation – ainsi que l'article 10 de la loi. Il s'agit de normes qui se complètent réciproquement. Elles sont interprétées et lues de façon combinée, mais il y a unité de matière. La systématique adoptée par le modèle de notre commission est certainement la plus conforme à l'objectif visé par la loi, soit la protection de la personnalité. Il faut donc que le champ d'application de la loi soit étendu à toutes les atteintes possibles au droit de la personnalité, indépendamment de leur origine. La liberté de la presse sera sauvegardée par des exceptions. Rien ne justifierait que les médias, détenteurs d'un fichier, ne soient pas soumis à une loi à laquelle sont assujettis tous ceux qui traitent des données. Mais je souligne que le modèle initial qu'on vous avait soumis, aux effets pratiques, n'était pas moins libéral que celui du Conseil fédéral ou du Conseil des Etats.

Comparé au droit étranger, il doit être aussi considéré comme libéral. Certes, les comparaisons avec d'autres législations sont assez difficiles. Je peux pourtant affirmer que, contrairement à ce que l'on a dit au plénum et dans les médias, peu de lois sur la protection des données en vigueur à l'étranger excluent complètement de leur champ d'application les médias. Je crois que seuls l'Autriche et les Pays-Bas connaissent une exception générale en faveur de la presse. La République fédérale d'Allemagne prévoit également une telle disposition, mais lors de la récente modification de la loi allemande, certaines règles spécifiques ont été introduites pour la radio et la télévision. En outre, en Allemagne, pays souvent cité en exemple pour son ouverture à la presse, le privilège ne concerne que les données traitées de manière interne. La France et le Danemark prévoient certaines exceptions. Toutefois le droit d'accès existe pour la presse. En France, par exemple, la loi n'énumère aucune restriction au droit d'accès des personnes concernées. La Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Portugal, le Luxembourg et la Suède soumettent les médias au droit commun de la protection des données, sans restrictions.

Prenons maintenant l'article 6bis, première décision de la commission. Le droit d'accès, c'est la possibilité pour une personne de prendre connaissance d'un fait susceptible de constituer une atteinte. Celle-ci pourra donc faire valoir en justice le droit à la protection de son image et demander la modification, l'abolition ou le blocage des fiches qui la concernent, dans certaines circonstances. Limiter ce droit à des cas spéciaux concernant les médias signifie reconnaître un privilège important à la presse, cela revient à empêcher la personne concer-

née d'intenter une action en justice avant la publication, alors que l'action serait ouverte à l'égard d'autres maîtres de fichiers. Cette exception témoigne de la préoccupation des membres de la commission de sauvegarder la liberté de la presse. En résumé, on peut dire que les médias sont soumis à la loi, sous réserve de la liberté de la presse.

Ceux qui à cette tribune ou par l'intermédiaire de la presse ont accusé la commission d'avoir tenté d'introduire une limitation de la liberté de la presse, une censure préalable, ou ceux qui se sont posés en défenseurs de la liberté de la presse comme si la loi proposait de l'abolir ou de la restreindre, n'ont pas reconnu, c'est le moins qu'on puisse dire, la vraie portée de la proposition de la commission. Personnellement j'appartenais à une minorité qui aurait préféré adopter la proposition du Conseil fédéral prévoyant l'exception générale et j'ai été surpris par la décision de la commission, mais si j'évalue maintenant cette proposition sous sa forme originale de l'article 6bis que nous avons écarté ou sous sa forme actuelle, je peux affirmer que ces deux solutions ne sont pas plus restrictives à l'égard de la liberté de la presse que celle qui avait été proposée par le Conseil fédéral ou le Conseil des Etats.

Venons-en à l'examen des différentes propositions. Le Conseil fédéral prévoyait une exception générale quant aux données diffusées par les médias à caractère périodique. En revanche, la loi aurait été applicable aux médias à caractère périodique tant que les données n'auraient pas été publiées. Elle prévoyait en outre des allègements pour la phase antérieure à la publication. Dans la législation telle que proposée par le Conseil fédéral, on prévoit non seulement une intervention *a posteriori* mais aussi une possibilité de prévention dans des cas d'ailleurs assez limités. Seuls ceux qui font valoir un intérêt prépondérant pourraient être en droit de collecter des informations concernant l'aspect privé d'une personne. En somme, la loi tend à empêcher que l'individu ne soit réduit à l'état de simple objet d'information. Par conséquent, d'après le Conseil fédéral et la commission, les médias doivent respecter la personnalité des personnes physiques et morales lors de la collecte, du traitement et de la diffusion des données à caractère personnel. Il serait choquant qu'un média puisse se réfugier derrière la liberté d'information pour porter atteinte illicitement à la personnalité d'un individu sans que celui-ci puisse lui opposer le droit au respect de sa personnalité et de sa dignité. Il s'agit certes de procéder à une pesée des intérêts en présence. Le Conseil fédéral a par ailleurs renoncé à soumettre à la loi la diffusion des informations qui est déjà soumise aux articles 28 et suivants du Code civil suisse. Pour la phase antérieure à la diffusion des informations, le projet prévoyait de permettre à l'individu de défendre ses droits en soumettant le traitement des données personnelles à la loi sur la protection des données. La différence entre le projet du Conseil fédéral ou la version du Conseil des Etats et la proposition de la commission n'est pas fondamentale, et sur le plan pratique, les deux solutions sont identiques. La commission vous a proposé, avec l'article 6bis, une solution perfectible mais acceptable. L'exception proposée ne concerne que les journalistes qui traitent des données d'une manière professionnelle en vue d'une publication dans la partie rédactionnelle de médias à caractère périodique. Dans ces cas-là, les renseignements requis peuvent être restreints, si nécessaire, à la protection de la libre formation de l'opinion publique, selon la version de votre commission, dans les trois cas que nous connaissons – si le fait de se renseigner donne accès à des sources, si un droit de regard peut amener à lire une publication ou si les données servent exclusivement d'instrument de travail personnel au journaliste.

Je fais quelques considérations particulières en ce qui concerne l'alinéa 2, lettre c de la première proposition de votre commission. C'est un cas particulier de l'article 2, alinéa 2, lettre a selon lequel les données traitées par une personne physique pour un usage exclusivement personnel ne sont pas soumises à la loi sur la protection des données. On étend par là la portée générale de l'article 2, alinéa 2 à des cas spécifiques du journalisme. Les fichiers sont soumis à la loi, il doivent être enregistrés, c'est-à-dire qu'ils doivent être signalés au préposé, avec l'indication de la catégorie des données qu'on

récolte, mais les personnes concernées ne pourront plus y avoir accès, du moment que le dossier est un instrument de travail du journaliste. Si je peux m'exprimer ainsi, on considère ces fichiers comme des actes de préparation de travail du journaliste dans le domaine de la formation de l'opinion publique. L'article 6bis, alinéa 2, lettre c constitue une importante exception en faveur des médias, puisque tous les journalistes ont des fichiers personnels qu'ils gardent aux fins de leurs publications. L'exception de l'article 6 bis concerne également les communications en vue d'une publication des données traitées. Il serait inacceptable d'empêcher les journalistes de soumettre à leur éditeur des projets d'articles. L'activité du journaliste n'est, en effet, pas soumise à cette loi, mais c'est la collecte d'informations dans un fichier qui est soumise à la loi. Il va de soi que le droit de commenter est illimité et qu'il n'est absolument pas touché par cette loi.

L'autre exception est celle prévue par l'article 10, lettre d. Un cas de concrétisation de l'article 28 alinéa 2. Une atteinte à la personnalité n'est pas illicite et, partant, n'entraîne aucune conséquence juridique, si celui qui traite les données peut faire valoir un intérêt prépondérant privé ou public. L'article 10, alinéa 2 pose des jalons qui permettront au juge de pondérer les intérêts en présence. De la sorte, le législateur donne donc au juge des éléments d'appréciation pour le cas où le conflit entre l'intérêt au traitement des données et l'intérêt à la protection est particulièrement aigu. Un de ces motifs justificatifs est reconnu par la lettre d de l'article 10, en faveur de ceux qui traitent des données en vue de leur publication dans un média à caractère périodique. Il s'ensuit que dans certains cas, l'intérêt public au maintien des médias libres et autonomes l'emporte sur l'intérêt de la protection de la personnalité. L'activité du journaliste – je le répète – en tant que telle n'est pas soumise à la loi; le fait de théauriser, de stocker des information oui.

En ce qui concerne l'Association suisse des éditeurs des journaux et périodiques, je considère comme étrange qu'elle parle, en se référant à cette loi, d'«un carcan législatif qui se resserre, d'une confusion voulue par la commission ou par l'hyperréaction d'une partie de la classe politique, qui voudrait instituer un contrôle préventif extrêmement poussé, une classe politique – je cite toujours – qui veut introduire un système nouveau, dans lequel on veut tout contrôler pour réduire considérablement, voire annihiler la fonction de contrôle assignée à la presse». On dirait qu'on parle d'une autre loi et d'un autre pays! Nos idées – je pense vous les avoir exposées – sont claires: s'il y a une information fautive dans un fichier, il faut que l'intéressé ait la possibilité de la corriger avant que cette information soit utilisée, et si le fichier en question traite des données en vue d'une publication dans la partie rédactionnelle de médias à caractère périodique, on pourra restreindre ces renseignements, ce qui veut dire qu'un jour ou l'autre cette information va être publiée, donc pas de censure préalable.

Je vous ai parlé de la proposition de la commission qui n'a été ni acceptée ni rejetée lors de la dernière séance du Conseil national, puisque vous avez renvoyé le dossier à la commission pour un réexamen, avant même que j'aie la possibilité de m'exprimer. La commission a donc siégé et a adopté une solution qui s'écarte quelque peu de celle que je viens de présenter. Il s'agit du nouvel article 6bis qui vous est proposé aujourd'hui, et qui tient compte des discussions que nous avons eues dans le plénum. Le principal grief qui était fait à notre proposition initiale avait trait au fardeau de la preuve. On craignait – je pense à tort – que le journaliste qui restreignait ou refusait une demande de renseignements doive prouver que la restriction était nécessaire à la protection de la libre formation de l'opinion publique. Ce n'était que des craintes. Toutefois, nous avons pris en compte ces craintes, et nous vous proposons une solution qui a le mérite de la clarté et qui a été adoptée par la commission par 8 voix contre 2 et 2 abstentions. Par rapport à l'ancien article 6bis, nous avons repris les trois motifs de restrictions initialement proposés, lesquels d'ailleurs n'ont pas été remis en cause lors du débat du 6 juin. Il s'agit du droit pour les entreprises des médias et les journalistes qui utilisent leur fichier et leurs données à des fins de publications dans la

partie rédactionnelle de médias à caractère périodique de restreindre les renseignements demandés si les données fournissent des indications sur les sources d'informations, si un droit de regard dans des projets de publication devait en résulter (en protégeant les projets de publication, on garantit en particulier que l'exercice du droit d'accès n'entraîne pas une précensure) et si le fichier sert exclusivement d'instrument de travail personnel aux journalistes. En outre, ces motifs de restrictions sont énoncés comme une majorité d'entre vous l'avait exprimé de manière exhaustive. Toutefois, nous avons introduit un quatrième motif d'exception, la lettre c de l'alinéa premier, c'est-à-dire le cas où l'octroi des renseignements pourrait compromettre la libre formation d'opinion. Cette notion de «libre formation d'opinion publique» doit être comprise au sens institutionnel, c'est-à-dire telle qu'elle découle de l'article 55bis de la constitution. La disposition de la lettre c constitue en quelque sorte une clause générale. Elle n'est pas, contrairement à ce que la formulation initiale laissait supposer, une condition supplémentaire à l'invocation d'un motif de restriction, mais elle constitue une clause prévoyant des exceptions. On pense ici notamment au cas où la personne concernée abuserait de son droit d'accès, en particulier en demandant continuellement des renseignements. Les motifs de restriction des lettres a et b relèvent pour leur part également de la protection de la libre formation de l'opinion publique.

Nous avons également scindé l'article 10 en deux alinéas: le premier couvre l'ensemble des entreprises des médias, notamment les agences de presse, les éditeurs, y compris les journalistes qui sont maîtres des dossiers; le deuxième reprend, quant à son contenu, l'article 6, alinéa 1, lettre c de la version initiale, visant uniquement le fichier personnel du journaliste utilisé en tant qu'instrument de travail. Quand à l'expression «exclusivement à des fins de publication dans la partie rédactionnelle de médias à caractère périodique», elle exprime clairement qu'un privilège à l'égard des médias ne saurait couvrir des fichiers utilisés à d'autres fins, en particulier la vente ou la publicité. Cette notion rejoint par ailleurs celle similaire utilisée dans le droit étranger, notamment allemand et autrichien.

Je vous propose d'adopter la proposition de la commission qui, évidemment, est susceptible de quelques améliorations. Le Conseil des Etats pourra s'occuper plus intensivement de nos travaux de session et de commission.

Frau Nabholz, Berichtstersterin: Ich möchte versuchen, mich ganz kurz zu fassen. Der Präsident hat die Geschichte rund um die Fragen der Medien, der Persönlichkeitsrechte, des Datenschutzes und der Medienfreiheit sehr ausführlich entwickelt.

Wir haben in der letzten Debatte einen Rückweisungsantrag beschlossen. Die Kommission kann Ihnen heute einen Konsensartikel vorlegen, der – so sind wir der Meinung – sowohl dem Recht auf persönliche Freiheit, dem Persönlichkeitschutz des einzelnen wie auch der Medienfreiheit Rechnung trägt. Wir schlagen Ihnen diesen Artikel vor als Ersatz für den vom Ständerat im Artikel 6 als Buchstabe f eingefügten Sachverhalt zugunsten der Medien. Diese Einfügung des Ständerates kann so, wie sie jetzt ausgestaltet ist, nicht befriedigen.

Ganz kurz die Gründe, weshalb Ihre Kommission Ihnen Streichung von Buchstabe f in Artikel 6 vorschlägt. Es sind deren zwei:

1. Auf der einen Seite sind wir der Meinung, dass mit dem neuen Buchstaben f ein ganz erheblicher Rückschritt im Datenschutz gegenüber dem Persönlichkeitsschutz, wie er im ZGB ausgestaltet ist, vollzogen würde. Praktisch würde Artikel 28c ZGB damit auf kaltem Wege aus den Angeln gehoben, und es darf natürlich nicht sein, dass man mit einem neuen Gesetz bestehendes Recht derogiert.

2. Im übrigen hat der Buchstabe f der ständerätlichen Beschlüsse ganz wesentliche Mängel, indem er doch einige Ungereimtheiten aufweist. So ist z. B. unklar, bezüglich welcher Daten ein Betroffener nach der Veröffentlichung ein Auskunftsrecht hat. Offen ist zudem, wie lange man nach der Veröffentlichung Auskunft verlangen kann. Schliesslich – das ist wohl der gravierendste Mangel – ist auch unklar, wie das Auskunfts-

recht sich zum Gegendarstellungsrecht gemäss ZGB verhält. Mit Artikel 6bis, wie ihn nun die Kommission vorschlägt, werden folgende Sachverhalte klargestellt: In Absatz 1 wird einmal deutlich gemacht, dass sich die Frage von Datensammlungen innerhalb der Medienwelt nicht nur auf Datensammlungen des einzelnen Journalisten oder der natürlichen Personen beziehen kann, sondern dass sich die hauptsächlichsten Datensammlungen bei den juristischen Personen, d. h. bei den Medienunternehmungen, bei den Verlagen befinden. Deshalb sprechen wir von Inhabern von Datensammlungen. Das können dann natürliche oder juristische Personen sein. Es fallen also insbesondere Medienunternehmen unter das Datenschutzrecht. Damit ist auch klargestellt, dass Medienunternehmungen, die Daten zu kommerziellen Zwecken verwenden, selbstverständlich das Medienprivileg nicht in Anspruch nehmen können.

Im übrigen entsprechen die Buchstaben a und b den bisherigen Vorschlägen sowohl der ursprünglichen Kommissionsmehrheit wie der Kommissionsminderheit zu Artikel 6bis. Es sind typische, klassische Sachverhalte, wie sie im journalistischen Bereich eben vorkommen. Mit diesem Vorgehen möchten wir verhindern, dass über das Einsichtsrecht Aufschluss in die Informationsquellen oder Einblicke in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müssen. Das sind ganz klare Sachverhalte, bei denen ein Einsichtsrecht seitens der Journalisten eingeschränkt oder verweigert werden kann, weil damit natürlich die Gefahr der Vorzensur gegeben sein könnte.

Weiter schlagen wir Ihnen einen Auffangtatbestand vor, indem man sagt: Nebst dem Sachverhalt gemäss Buchstabe a oder b kann es noch andere Gründe geben, die im Interesse der Medienfreiheit Schutz verdienen und eine Einschränkung des Auskunftsrechts rechtfertigen.

Ich bitte Sie, dieser Konsenslösung, die durch den Antrag von Kollege Bonny und Kollege Blatter vorgespurt ist, zuzustimmen. Damit würden wir mindestens im Nationalrat Klarheit in der Diskussion rund um die Medien schaffen. Wir haben so oder so eine Differenz zum Ständerat, d. h. die Frage wird nochmals beraten.

Bonny: Ich habe zu Artikel 6bis einen Vermittlungsantrag gestellt. Ich bin nun in der glücklichen Lage zu erklären, dass ich diesen Antrag zugunsten des Antrages der Kommission zurückziehen kann. Mein Antrag zielte darauf ab, erstens einmal mit der Gummiformulierung «wenn dies zum Schutz der freien Meinungsbildung des Publikums nötig ist», die ja die grossen Diskussionen und Missverständnisse ausgelöst hat, aufzuräumen und zweitens im alten Absatz 2 eine abschliessende Aufzählung dieser Auskunftseinschränkungsgründe der Journalisten zu verlangen.

Ich stelle fest, dass im neuen Antrag der Kommission beiden Begehren Rechnung getragen wird. Ich kann mich daher mit dem Antrag der Kommission einverstanden erklären.

Präsident: Die SVP-Fraktion und die CVP-Fraktion teilen mit, dass sie der Kommission zustimmen.

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Ich möchte doch eine kurze Erklärung abgeben, nachdem es anlässlich der letzten Debatte zu diesem Medienartikel eine sehr heftige Kontroverse gab. Die SP-Fraktion kann die neue Kommissionsfassung vorbehaltlos unterstützen. Sie entspricht materiell vollumfänglich dem Anliegen der seinerzeitigen Kommissionsminderheit. Der alte Minderheitsantrag erübrigt sich damit und wird zurückgezogen.

Es ist gut, dass sich die Kommission offenbar einstimmig und mit allen Fraktionen hinter eine alle Zweifel und Unsicherheiten ausräumende, klare Fassung stellt. Jede weitere Durchlöcherung der Pressefreiheit hätten wir nicht hinnehmen können. Die Pressefreiheit ist und bleibt für uns im Hinblick auf eine demokratische Meinungsbildung wichtig. Es ist für uns aber ebenso klar, dass die heutigen konkreten Gefährdungen der Medienfreiheit und der Medienvielfalt, die Aushöhlung der Medienkultur, weniger vom Staat als vielmehr von ökonomisch bedingten Konzentrations- und Boulevardisierungstendenzen herkommen. Damit müssten sich alle jene Verleger-

kreise eingehender auseinandersetzen, mit welchen wir gemeinsam gegen gesetzliche Gefährdungen der Medienfreiheit gekämpft haben.

Noch eine Bemerkung zu Absatz 2. Wer die Kommissionsberatungen nicht miterlebt hat, stellt sich zu Recht die Frage, warum im Text nicht von Verweigerung der Einsicht, sondern nur von «Einschränkung» die Rede ist. Es ist nützlich, nochmals festzuhalten, was die Kommission damit zum Ausdruck bringen wollte: Es wurde in der Kommission eindeutig klargestellt, dass «einschränken» den Oberbegriff darstelle, der vollständiges Verweigern, teilweises Verweigern und Aufschieben umfasst.

In Anbetracht dieser Interpretation gibt es von unserer Seite keine Vorbehalte mehr gegen die neue Kommissionsfassung. Ich bitte Sie, dieser neuen Kommissionsfassung zuzustimmen. Wir haben damit eine Regelung gefunden, die keine Zweifel am Schutz der Pressefreiheit aufkommen lassen kann.

Präsident: Die grüne Fraktion, die liberale Fraktion und die LdU/EVP-Fraktion stimmen der Kommission zu.

M. Petitpierre: Nous souscrivons à cette proposition, malgré le flou de la lettre c. Je précise, après le président, que la commission, le groupe radical et les radicaux à titre personnel, ainsi que quiconque d'un autre groupe, n'ont jamais voulu, dans le premier texte comme dans le texte actuel, mettre en cause la liberté de la presse. On est entré dans un débat marqué par la méfiance. Il n'est momentanément plus possible, ni d'un côté ni de l'autre, de poursuivre la discussion avec certains. On a vécu cela avec l'article 28 du Code civil en son temps. Je suis pourtant tout à fait optimiste: la réalité démontrera que ce texte ne va d'aucune façon empiéter sur la liberté de la presse, mais je tenais à l'avoir dit à cette tribune.

Bundesrat Koller: Die neue Version der Kommission bringt gegenüber jener Fassung, die Sie an die Kommission zurückgewiesen haben, drei Klarstellungen. Der ursprünglichen Version gegenüber ist der Hauptvorwurf gemacht worden, der Journalist müsse in jedem konkreten Fall beweisen, dass die Auskunftseinschränkung zum Schutze der freien Meinungsbildung erfolge. Diesem Hauptbedenken der behaupteten Beweislastumkehr wird nun dadurch Rechnung getragen, dass der Schutz der Informationsquellen oder die Verhinderung des Einblickes in Entwürfe voraussetzungslos – also nicht mehr gebunden an den Nachweis des Schutzes der freien Meinungsbildung – geltend gemacht werden kann.

Zwar nehmen wir in Absatz 1 Buchstabe c im Sinne eines Auffangtatbestandes das Element des Schutzes der freien Meinungsbildung des Publikums wieder auf. Es gehört hier aber nicht mehr zum Grundtatbestand, sondern hat allein die Funktion eines Auffangtatbestandes, der gewährleisten soll, dass sich Journalisten und Medienunternehmen vor schikanösen Behandlungen schützen können. Das ist die erste und wohl wichtigste Klarstellung in diesem neuen Artikel 6bis.

Neu ist sodann die Umschreibung des Kreises der zur Auskunftseinschränkung Berechtigten mit dem Begriff «Inhaber der Datensammlung». Sie hat zur Folge, dass sich das Medienprivileg auch auf Medienunternehmen – das heisst auf Verlage und Agenturen, nicht mehr allein auf Journalisten – bezieht. Damit wird der Realität Rechnung getragen, denn in der Praxis beziehen die Journalisten, insbesondere wenn es sich nicht um freischaffende Journalisten handelt, ihre Informationen zu einem grossen Teil aus den Datensammlungen der Medienunternehmen selber. Aus diesem Grunde ist es angezeigt, diese Medienprivilegierung auch für solche Datenbanken vorzusehen.

Schliesslich bringt diese neue Fassung von Artikel 6bis eine Klarstellung insofern, als das Medienprivileg nur geltend gemacht werden kann, wenn die entsprechende Datensammlung «ausschliesslich» – dieses Wort wurde neu eingefügt – zur Publikation im redaktionellen Teil eines periodisch erscheinenden Mediums verwendet wird.

Nicht unter dieses Medienprivileg fallen daher Datensammlungen, die noch zu weiteren als zu publizistischen Zwecken verwendet werden, beispielsweise zu Werbezwecken oder

zum Verkauf an Dritte. Damit haben wir den unbedingt notwendigen Ausgleich zwischen Persönlichkeitsschutz und Pressefreiheit auch in diesem sehr delikaten Bereich dieses Gesetzes gefunden.

Gegenüber Herrn Vollmer darf ich nochmals festhalten, dass der Begriff der Einschränkung des Auskunftsrechtes, wie sich aus dem Marginale zu Artikel 6 ergibt, den Oberbegriff darstellt, der die Tatbestandsvarianten des Verweigerens, des Einschränkens wie auch des Aufschiebens enthält; in diesem Rahmen ist selbstverständlich das Verhältnismässigkeitsprinzip die massgebliche Leitplanke.

*Art. 6 Abs. 1 Einleitung, Bst. a–e; Abs. 1bis, 1ter, 2
Art. 6 al. 1 introduction, let. a–e; al. 1bis, 1ter, 2
Angenommen – Adopté*

*Art. 6 Abs. 1 Bst. f – Art. 6 al. 1 let. f
Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 6bis
Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission
Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

Art. 10
*Antrag der Kommission
Siehe Seite 965 hiervor*

*Neuer Antrag der Kommission
Abs. 2 Bst. d
d. beruflich Daten ausschliesslich für die Veröffentlichung*

*Antrag Loeb
Siehe Seite 966 hiervor*

Art. 10
*Proposition de la commission
Voir page 966 ci-devant*

*Nouvelle proposition de la commission
Al. 2 let. d
d. Les données sont traitées de manière professionnelle exclusivement en vue d'une publication*

*Proposition Loeb
Voir page 966 ci-devant*

Nebiker, Sprecher der Minderheit: Wir haben es immer noch mit dem Interessenkonflikt zwischen Schutz der Persönlichkeit und Pressefreiheit zu tun. Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d bezieht sich auf diesen Bereich. Es ist unbestritten, dass die Journalisten im Interesse der freien Presse Sonderrechte beanspruchen sollen und Sonderrechte beanspruchen müssen. Es gibt für die Journalisten Rechtfertigungsgründe, wonach sie Persönlichkeiten verletzen können, aber ausschliesslich für ihre journalistische Tätigkeit, für die Veröffentlichung in periodisch erscheinenden Medien. Diese Ausschliesslichkeit ist wichtig; es ist wichtig, dass die Persönlichkeitsverletzung nicht auch für andere Bereiche als eben diese journalistische Tätigkeit missbraucht werden kann.

Die Kommissionsminderheit hat Ihnen vorgeschlagen, diese Ausschliesslichkeit mit dem Wort «intern» zu betonen. Nachdem bei Artikel 6bis eine einverständliche Lösung zwischen Mehrheit und Minderheit gefunden werden konnte, ist die Kommissionsminderheit, die ich zu vertreten habe, damit einverstanden, den neuen Konsensantrag der Kommission zu übernehmen und statt «intern» das Wort «ausschliesslich» einzufügen. Damit ist unsere Absicht erfüllt, wonach die journalistische Tätigkeit nicht durch das Datenschutzgesetz beeinträchtigt werden soll.

Ich ziehe den Antrag der Kommissionsminderheit zurück und bitte Sie, dem neuen Vorschlag der Kommission zuzustimmen.

Loeb: Wenn Sie heute durch Verkehrsbeschränkungen in der Stadt behindert worden sind, liegt der Grund darin, dass wir heute den offiziellen Tag des 800. Geburtstages unserer Stadt, unseres Standes feiern. Ich möchte bei dieser Gelegenheit allen Miteidgenossinnen und Miteidgenossen für die lange gemeinsame Geschichte und Unterstützung danken.

Zur Sache: Ich habe einen Antrag gestellt, der gar nichts mit Pressefragen zu tun hat. Weil er aber Artikel 10 betrifft, ist er immer wieder – mit den Pressefragen – in die Kommission zurückgegangen, dort aber nicht intensiv behandelt worden.

Worum geht es in meinem Antrag? Wir wollen Schutz. Bekommen wir diesen Schutz, oder werden wir nicht durch zuviel Schutz plötzlich mit zuwenig Schutz dastehen? Das ist die Frage, die ich mir stelle. In Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben b und c geht es um eine wichtige Frage für die gesamte Wirtschaft. Es geht um die Bonitätsprüfung. Die Kommission schlägt vor, dass nur noch im Handelsregister eingetragene Firmen einer Bonitätsprüfung unterzogen, also Daten über deren Zahlungsfähigkeit erhoben werden dürfen. Der Ständerat schlägt vor, dass über alle am wirtschaftlichen Prozess Beteiligten Daten betreffend Kreditfähigkeit erhoben werden können. Die ständerätliche Fassung ist praxisbezogen. Ich schlage Ihnen deshalb diese vor.

Zur Begründung: Von den zirka 500 000 bis 550 000 schweizerischen Firmen sind nur 300 000 im Handelsregister eingetragen. Die Konsequenz ist eine Rechtsungleichheit und vor allem eine Unsicherheit. Es geht noch weiter: Es ist eine Schädigung der Kleinbetriebe, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Ein grösserer Betrieb wird nämlich nur dann den Kontakt mit einem kleineren Betrieb aufnehmen und eine Handelsbeziehung mit ihm aufbauen, wenn er weiss, wie es um dessen Kreditfähigkeit steht. Wenn er das nicht weiss, wird er sich auf gar nichts einlassen. Der Kleinbetrieb ist derjenige, der darunter zu leiden hat. Wir sollten auf alle Fälle wissen, welche Konsequenzen unsere Beschlüsse nach sich ziehen. Wir sollten die Wirtschaft nicht durch eine solche Bestimmung schädigen.

Zirka 95 Prozent der schweizerischen Aktiengesellschaften sind Klein- und Mittelbetriebe. Dort sind Kapital und Management identisch. Für uns in der Wirtschaft ist es wichtig zu wissen, wer hinter einer Aktiengesellschaft steht, wer im Verwaltungsrat sitzt und wer mit dieser Firma zusammenarbeitet, wenn wir Kredit geben wollen, wenn wir eine Wirtschaftsbeziehung eingehen wollen. Dazu brauchen wir Unterlagen. Wir müssen wissen, mit wem wir es zu tun haben, sonst kommen wir nicht weiter.

Jährlich werden für zirka 4 Milliarden Franken Rechnungen in der Schweiz nicht bezahlt; davon sind allein 1,3 Milliarden Verluste aus Konkursen. Das ist eine Riesenschädigung nicht nur der Wirtschaft, sondern der gesamten Volkswirtschaft. Wenn wir diese Verluste nicht reduzieren können, indem wir zu besseren Informationen kommen, schädigen wir die ganze Wirtschaft. Diese Gelder sind nämlich verschwunden, und verschwundene Gelder sind im wirtschaftlichen Prozess schlicht nicht mehr vorhanden.

Mir macht noch ein weiterer Punkt Sorgen: der Konsumkredit. Beim Konsumkredit wollen wir hier im Saal versuchen, stärkere und schärfere Kontrollen zu erreichen. Mit Recht, damit der Konsument nicht zu einem Kleinkredit verführt wird. Aber wenn die Kleinkreditbank oder derjenige, der einen Kredit geben will, sich nicht einmal mehr erkundigen kann, wie die finanzielle Situation des Konsumenten steht, wenn das Zentralregister, das heute von den Banken über Kleinkredite geführt wird, nicht mehr geführt werden kann, dann machen wir hier ein kontraproduktives Gesetz – und zu kontraproduktiven Gesetzen kann ich einfach nicht ja sagen!

Uebrigens haben alle, über die Daten gesammelt werden – dies gilt auch für Daten über die Kreditfähigkeit –, jederzeit die Möglichkeit, Einsicht in die gesammelten Daten zu verlangen. Eine funktionierende Wirtschaft basiert auf den Wirtschaftsbeziehungen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Wenn für eine Mehrheit der an der Wirtschaft Partizipierenden Bonitätsprüfungen und Prüfungen der Wirtschaftsbeziehungen nicht mehr möglich sind, ist dies ein schweres Hemmnis, welches das Funktionieren eben dieser Wirtschaft einschränkt. Gehen

wir doch nicht hin und machen kontraproduktive Sachen! Es kann kaum das Ziel unserer Gesetzgebung sein, Konkurse zu fördern, welche bei vorgängiger Datenprüfung hätten vermieden werden können. Es kann doch wohl nicht unsere Absicht sein, Missbräuche in der Kreditgewährung zu fördern und mit dem Datenschutz einen Schutz für solche aufzubauen, welche als Teilnehmer an der Wirtschaft etwas zu verstecken haben oder verstecken wollen. Wirtschaft basiert auf Vertrauen, Vertrauen auf Information.

Die Fassung des Ständerats ist praxisnäher. Die Mehrheit der FDP-Fraktion schlägt Ihnen vor, die ständerätliche Fassung aus volkswirtschaftlicher Vernunft anzunehmen. Ich bitte Sie wirklich, hier nicht einen Fehler zu machen und die Wirtschaft stark zu hemmen. Die Wirtschaft hat es im Moment wirklich nötig, dass sie funktioniert. In der heutigen konjunkturellen Situation sollten wir nicht Hemmnisse einbauen, welche Konkurse fördern. Ein Arzt schaut ja bei den Medikamenten, die er verabreicht, ob es Kontraindikationen gibt. Auch wir dürfen bei den Gesetzen nicht Kontraindikationen beschliessen.

Ich danke Ihnen, wenn Sie dem Ständerat folgen, wenn Sie dafür sorgen, dass wir eine vernünftige Gesetzgebung machen.

Vollmer: Ich möchte Sie jetzt schon warnen: Wenn Sie diesem Antrag Loeb zustimmen, entgegen der Fassung der Kommission, dann durchlöchern Sie dieses Datenschutzgesetz in einem ganz entscheidenden Bereich. Herr Loeb hat versucht, darzustellen, dass dies im Interesse der Wirtschaft sei und vor allem noch im Interesse der kleinen Wirtschaftskreise.

Wir hatten ja das letzte Mal und auch heute morgen eine Debatte über die Frage, wieweit die Persönlichkeit vor Uebergriffen geschützt werden soll. Es ging um den Schutz der Persönlichkeit, der Freiheit der Medien gegenüber dem Staat. Hier, beim Antrag von Herrn Loeb, sind wir im Bereich, wo es darum geht, die Persönlichkeit vor dem Uebergriff Privater zu schützen. Was Herr Loeb vorschlägt, die Fassung des Ständerates, würde bedeuten, dass Unternehmungen – gemeint sind ganz bestimmte Kreditunternehmungen, Kleinkreditfirmen – gegen den Willen ihrer Partner persönlichkeitsverletzende Daten sammeln können. Da gilt es nun, mit dem Gesetz ganz klar eine Schranke zu setzen und den einzelnen vor solchen Uebergriffen zu schützen.

Es stimmt überhaupt nicht, Herr Loeb, dass sonst die Bonität eines Kreditsuchenden nicht geprüft werden könnte und deswegen sehr viele Leute keine Kredite mehr erhalten könnten! Voraussetzung dafür, dass man Daten, persönlichkeitsverletzende Daten in diesem Falle, sammeln kann, ist, dass der Betroffene zustimmt. Wenn ich einen Kredit beantrage und meine Kreditmöglichkeit von der Bank überprüft werden soll, dann kann ich ja dieser Bank die Bewilligung erteilen, meine Bonität zu überprüfen. Wenn ich das tue, kommt die Bank in keiner Weise in Konflikt mit diesem Gesetz.

Was Herr Loeb aber hier vorschlägt, läuft darauf hinaus, dass ohne Zustimmung des Betroffenen persönlichkeitsverletzende Daten gesammelt werden können, und das gilt es zu verhindern.

Was unter Geschäftsleuten, die im Handelsregister eingetragen sind, üblich ist, soll nicht auch für die Privaten gelten, weil die Privaten diesen geschäftlichen Usancen nicht unterworfen sind. Sie kennen die Bedingungen dort nicht, und ich meine, wir sollten dieses Datenschutzgesetz jetzt nicht in diesem entscheidenden Punkt durchlöchern, nachdem wir vorher im Bereich der Medienfreiheit eine gute Konsenslösung mit der Kommissionsfassung gefunden haben.

Bleiben Sie auch in diesem Bereich bei der Fassung der Kommission.

M. Cotti, rapporteur: Je serai très bref. Vous avez entendu les arguments de M. Loeb ainsi que ceux de la commission. Je vous informe qu'à ce propos la commission a rejeté la solution du Conseil des Etats concernant la lettre b, par 11 voix contre 5, et celle concernant la lettre c, par 14 voix contre 3. Il s'agit d'une exception à l'interdiction de recueillir des informations qualifiées de données sensibles. Ces exceptions doivent être formulées avec une certaine prudence. J'ai une certaine com-

préhension quand il s'agit de la possibilité d'étendre les exceptions aux petites sociétés, aux personnes juridiques qui ne sont pas inscrites au registre de commerce. Mais, quand il s'agit d'étendre cette possibilité à un fait qui a trait à la concurrence, sans que la limitation de l'exception soit strictement fixée, j'émet des doutes.

J'avais promis à M. le président que le débat ne durerait pas plus d'une heure. Comme j'ai utilisé une grande partie de ce temps, je laisse donc la parole à Mme Nabholz et à M. Koller, conseiller fédéral, qui vous résumeront l'opinion de la commission et du Conseil fédéral.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, der Fassung der Kommission zuzustimmen. Ihre Kommission hat zu Buchstabe a mit 13 zu 0 Stimmen mit einer Enthaltung, bei Buchstabe b mit 11 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung und bei Buchstabe c mit 14 zu 3 Stimmen zugunsten der Version des Bundesrates optiert.

Vielleicht muss man ganz kurz erklären, was «Rechtfertigungsgrund» eigentlich meint: Wenn ein Rechtfertigungsgrund vorliegt, heisst das, dass ein Datenbearbeiter ohne die Einwilligung des Betroffenen Daten bearbeiten darf; er tut das also nicht widerrechtlich.

Die ganze Problematik, die Herr Loeb uns hier aufgezeigt hat, liesse sich mit einer sehr kleinen Massnahme seitens des Datenbearbeiters beheben, nämlich schlicht und einfach damit, dass dieser Datenbearbeiter zu seinem Kunden, zu seinem Geschäftspartner geht und ihn darum bittet, die Einwilligung zu geben, dass all die Kreditauskünfte, die er benötigt, auch eingeholt werden können. Der Geschäftspartner dieses Datenbearbeiters wird ja dem Bearbeiter in seinem eigenen Interesse diese Auskunftsrechte nicht vorenthalten. Wenn er es tut, dann nimmt der Betreffende an, dass hier die Dinge wahrscheinlich nicht ganz in Ordnung sein dürften.

Die Rechtfertigungsgründe muss man eng fassen, weil sie eine Kernfrage des Datenschutzes sind. Wenn man sie so weit fasst, wie das der Ständerat gemacht hat, werden die Gewichte, die in der Vorlage des Bundesrates und auch Ihrer Kommission als Balance zwischen Bearbeiter und Betroffenen geschaffen worden sind, ganz massiv zugunsten des Bearbeiters verschoben.

Buchstabe a: Der Bundesrat hat hier ganz klare Voraussetzungen geschaffen, indem ein unmittelbarer Zusammenhang gegeben sein muss, was die Datenbearbeitung betrifft. Der Ständerat verlangt nur noch irgendeinen Zusammenhang. Das geht ausserordentlich weit und heisst nichts anderes, als dass im Hinblick auf irgendwelche Geschäfte Daten eingeholt werden können und der Bearbeiter damit praktisch immer einen Rechtfertigungsgrund hat. Das heisst: Der Betroffene selbst kann sich dagegen nie zur Wehr setzen. Das geht Ihrer Kommission zu weit.

In Buchstabe b hat der Ständerat ebenfalls eine sehr weitgehende Erweiterung vorgenommen. Wir finden es sinnvoll, dass sich die Rechtfertigungsgründe auf die im Handelsregister eingetragenen Personen konzentrieren. Ich möchte doch sagen, dass sehr viele Leute, die mit grossen Beträgen arbeiten müssen, im Handelsregister eingetragen sind. Soweit ich mich erinnern kann, sind Firmen mit einem Umsatz von 100 000 Franken im Handelsregister einzutragen, so dass die Geschäfte, die Herr Loeb im Auge hat, wahrscheinlich automatisch auch durch die Fassung des Bundesrates abgedeckt werden.

Es ist auch zu erwähnen, dass Firmen und Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, mit diesem Eintrag kundtun, dass sie sich dem wirtschaftlichen Wettbewerb stellen. Sie legen ihre Geschäftstätigkeit bis zu einem gewissen Grad offen und tun damit kund, dass ihnen gegenüber ein Vertrauensverhältnis bestehen kann, dass sie kreditwürdig sind. Damit ist eine ganz klare Abgrenzung der Rechtfertigungstatbestände verbunden. Bezüglich derjenigen Firmen und Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, ist die Massnahme – wie ich gesagt habe – einfach: Es braucht nichts anderes als ein Formular, das sie zu unterschreiben haben, wonach sie

einverstanden sind, dass die nötigen Auskünfte eingeholt werden.

Buchstabe c: Auch hier verschiebt die Version des Ständerates die Gewichte massiv. Damit wird eigentlich bewirkt, dass jede Bank, jedes Kreditinstitut, jedes Unternehmen, das Kredite vermittelt usw., sich immer im Rechtfertigungsgrund befindet und sich der Betroffene selbst nie auf seine Persönlichkeitsrechte berufen könnte. Das heisst: Er könnte auch nie wegen Verletzung seiner Persönlichkeitsrechte klagen. Das geht Ihrer Kommission zu weit.

Ich beantrage Ihnen daher, der Kommission zuzustimmen und die Anträge Loeb abzulehnen.

Bundesrat **Koller**: Unbestritten ist, dass es für Unternehmen von grosser Bedeutung ist, dass sie sich bei der Entwicklung ihrer Marktstrategien auch auf Informationen über wirtschaftliche Konkurrenten stützen können. Ebenso ist die Kreditüberprüfung heute für die Wirtschaft zu einem unabdingbaren Instrument geworden. Diesen berechtigten Anliegen haben wir im Rahmen von Artikel 10 bei der Formulierung der Rechtfertigungsgründe denn auch Rechnung getragen.

Die Frage stellt sich nun, wo die Grenze für diese Rechtfertigungsgründe zu ziehen ist. Der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission ziehen diese Grenze bei Litera b einmal bei den im Handelsregister eingetragenen Firmen. Dabei ist klarzustellen, dass im Handelsregister jedermann einzutragen ist, der ein Fabrikations-, Handels- oder anderes Gewerbe betreibt und – wie in Artikel 54 der Handelsregisterverordnung näher präzisiert wird – mindestens einen Umsatz von 100 000 Franken erreicht. Ich habe daher etwas Mühe mit den Zahlen, die Herr Loeb vorgetragen hat. Entweder erfüllen diese Firmen ihre Eintragungspflicht im Handelsregister nicht, oder sie erreichen dann nicht einmal diesen Umsatz von 100 000 Franken. Ich glaube, wenn eine Firma nicht einmal einen Umsatz von 100 000 Franken erreicht, ist das keine bedeutende Firma. Wir sind der Meinung, dass zwar bei allen Firmen, die einen solchen Zweck verfolgen und daher im Handelsregister einzutragen sind, eine Sammlung der Daten zumutbar ist, nicht jedoch bei irgendeiner natürlichen Person, die kein Gewerbe betreibt oder eben nur unbedeutende Geschäfte tätigt. Denn bei einer natürlichen Person, die keine Geschäfte betreibt, ist nicht einzusehen, warum sie sich gefallen lassen muss, dass andere Personen gegen ihren ausdrücklichen Willen Informationen über sie bearbeiten, vor allem beispielsweise besonders schützenswerte Daten oder sogar Persönlichkeitsprofile. Hier muss daher eine Grenze des Rechtfertigungsgrundes Platz greifen, wie das der Bundesrat und die Kommission festgelegt haben.

Bei Litera c möchte Herr Loeb mit dem Ständerat zusammen eine weitere, bedeutende Ausweitung des Rechtfertigungsgrundes vornehmen, indem er die Ergänzung «für die Einschätzung eines kommerziellen Risikos mit der betroffenen Person» einführt. Auch hier ist nicht einzusehen, warum über eine natürliche Person gegen ihren ausdrücklichen Willen Informationen über die Kreditwürdigkeit gesammelt und auch an Dritte weitergegeben werden sollen, ganz unabhängig davon, ob mit dieser Person ein Vertrag abgeschlossen werden soll oder nicht.

Insofern geht das Beispiel des Konsumkredites in die Irre. Wo es tatsächlich um den Abschluss von Konsumkreditverträgen geht, greift selbstverständlich der Rechtfertigungsgrund von Litera c Platz, weil hier ausdrücklich festgehalten ist, dass der Rechtfertigungsgrund gegeben ist, sobald es um den Abschluss oder die Abwicklung eines Vertrages geht.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und Ihrer Kommission zuzustimmen.

Abs. 1; 2 Einleitung, Bst. a, e–g

Al. 1; 2 introduction, let. a, e–g

Angenommen – Adopté

Abs. 2 Bst. b – Al. 2 let. b

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag Loeb

69 Stimmen

60 Stimmen

Abs. 2 Bst. c – Al. 2 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag Loeb

70 Stimmen

61 Stimmen

Abs. 2 Bst. d – Al. 2 let. d

Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission

Adopté selon la nouvelle proposition de la commission

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

Dagegen

124 Stimmen

8 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Seite 1 der Botschaft

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon la page 1 du message

Angenommen – Adopté

Ad 88.032

Motion der Kommission

Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich

Motion de la commission

Règles de protection des données en matière de télécommunications

Wortlaut der Motion vom 25. Februar 1991

Der Bundesrat wird eingeladen, umgehend Datenschutzregeln im Telekommunikationsbereich zu erarbeiten und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Texte de la motion du 25 février 1991

Le Conseil fédéral est invité à élaborer immédiatement des règles de protection des données en matière de télécommunications, d'en faire rapport aux Chambres et de formuler des propositions.

Präsident: Der Bundesrat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Ueberwiesen – Transmis

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.032

Datenschutzgesetz Protection des données. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1990, Seite 149 – Voir année 1990, page 149

Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 1991
Décision du Conseil national du 21 juin 1991

Danioth, Berichterstatter: Darf ich Sie für diese etwas schwergewichtige Materie doch um Ihre Aufmerksamkeit bitten, weil es sich nach meinem Dafürhalten um einen wichtigen Erlass handelt.

Die Zweitbehandlung der Vorlage im Nationalrat schuf zwischen 40 und 50 kleinere und grössere Differenzen zu unserem Rat. Auf einen Nenner gebracht, kann man die Unterschiede so qualifizieren, dass der Nationalrat zu vermehrter Regelungsdichte neigte und insbesondere den Datenschutz im Privatrechtsbereich verstärkte beziehungsweise sich dem öffentlichen Normenstand in der Bundesverwaltung stark annäherte.

Die Kommission des Ständerates hält daran fest, dass die unterschiedliche Interessenlage eine differenzierte Datenschutzgesetzgebung erfordert, was auch in einem Einheitsgesetz klar zum Ausdruck kommen muss: Missbrauchsgesetzgebung im Privatbereich, Verhaltensnormen im öffentlichen Bereich.

Unser Rat wird vor allem zu folgenden gewichtigen Differenzen Stellung zu nehmen haben:

1. Umschreibung der sensitiven Daten;
2. Datenbearbeitung im wirtschaftlichen Wettbewerb;
3. Stellung und Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im Privatrecht;
4. Anwendung des Datenschutzgesetzes auf die Kantone;
5. Spezielle Datenschutzbefugnisse auf dem Gebiete des Staatsschutzes;
6. Datenschutz im Arbeitsvertragsrecht;
7. Medien im Datenschutzrecht.

Die Kommission des Ständerats möchte, soweit dies mit dem vom Ständerat klar bekräftigten Leitlinien vereinbar ist, dem Nationalrat entgegenkommen im Bestreben, raschmöglichst dem Bürger, der Wirtschaft und auch der Verwaltung ein wirksames und benützerfreundliches Datenschutzgesetz zur Verfügung zu stellen. In diesem Lichte sind unsere entgegenkommenden Anträge zu würdigen. Ich würde mir erlauben, zu den einzelnen Differenzen Stellung zu nehmen, Frau Präsidentin.

Art. 2 Abs. 1, 2 Bst. abis, b, i

Antrag der Kommission

Abs. 1

(Betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2 Bst. abis, b

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. i

Streichen

Antrag Petitpierre

Abs. 2 Bst. i

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 1, 2 let. abis, b, i

Proposition de la commission

Al. 1, 2 let. abis, b

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2 let. i

Biffer

Proposition Petitpierre

Al. 2 let. i

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 Bst. abis – Al. 2 let. abis

Danioth, Berichterstatter: Eine erste Differenz haben wir bei Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe abis.

Die vom Ständerat aufgenommene Bestimmung, wonach Daten über den Bund, die Kantone und die Gemeinden usw. vom Datenschutzgesetz ausgenommen werden sollen, hat in der nationalrätlichen Kommission offensichtlich zum Missverständnis geführt, es sei eine Verschlechterung des Schutzes der Personendaten, die von den Gemeinwesen verwaltet werden, angestrebt. Dies war indessen nicht die Absicht des Ständerates, der damit eigentliche Daten über Gemeinwesen erfassen wollte, je nachdem ob sie der Öffentlichkeit zugänglich oder eben als vertraulich zu behandeln sind. Man dachte an Daten über Elektrizitätswerke von Gemeinden, über Verkehrsbetriebe usw., also an Daten, die den Gemeinwesen direkt zuzuordnen sind, und nicht an Daten über die natürlichen Personen, die von den Gemeinwesen erfasst werden. Nachdem ein geringer Regelungsbedarf für derartige Daten von Gemeinwesen zu erkennen ist, beantragt Ihnen Ihre Kommission, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen und die aufgenommene Ausnahme wieder zu streichen.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 Bst. b – Al. 2 let. b

Danioth, Berichterstatter: Der Entscheid, ob Daten in periodisch erscheinenden Medien vom Datenschutzgesetz grundsätzlich ausgenommen werden sollen, hängt wesentlich von der Frage ab, ob der Ständerat der neuen Fassung des Nationalrates von Artikel 6bis zustimmt oder nicht. Der Entscheid über Streichung oder Beibehaltung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b ist daher bis nach der Behandlung dieser Frage zurückzustellen.

Wenn Sie gestatten, würde ich Ihnen dann bei Artikel 6bis beantragen, alle die Medien betreffenden Fragen gemeinsam zu regeln.

Verschoben (siehe Entscheid bei Art. 6bis)

Renvoyé (voir décision à l'art. 6bis)

Abs. 2 Bst. i – Al. 2 let. i

Danioth, Berichterstatter: Zwischen National- und Ständerat ist der Grundsatz unbestritten, dass das Gesetz keine Anwendung findet auf internationale Organisationen, die als Subjekte des Völkerrechtes dem innerstaatlichen Recht nicht unterstellt werden können. Das müsste nicht ausdrücklich gesagt werden. Der Nationalrat hat diesen Buchstaben i gleichwohl aufgenommen mit der Begründung, dass das IKRK einen Verein nach schweizerischem Recht darstelle. Allerdings wurden dabei – auch in der Ständeratskommission – einige Bedenken laut, ob es nicht andere, vergleichbare Vereine gibt wie beispielsweise Amnesty International oder Vereine im Bereiche des Sports.

Laut Auskunft der Verwaltung war der Grund für eine gewisse datenschutzrechtliche Immunität zugunsten des IKRK der, dass der Datenschutzbeauftragte Einsichts- und Auskunftsrechte gegenüber privaten und staatlichen Organisationen erhalten soll. Nachdem im Privatrechtsbereich diese Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten von Ihrer Kommission wieder gestrichen worden sind, konnte sich die Kommission nicht dazu entschliessen, dieser Privilegierung des IKRK zuzustimmen, zumal das IKRK erklärt haben soll, es habe seine eigenen Regeln, die dem schweizerischen Datenschutzrecht voll entsprechen würden.

Um Missverständnisse für die Rechtsanwendung zu vermeiden, müsste an und für sich eine Ausnahmebestimmung aufgenommen werden – wenn man das schon will –, des Inhalts, wonach Daten, die von internationalen Organisationen unbe-

kümmert um deren Rechtsform bearbeitet werden, ausgenommen sind.

Die Kommission hat sich indessen zur Streichung entschlossen und möchte es dem Nationalrat überlassen, sich in der weiteren Differenzbereinigung über die Tragweite des vom Nationalrat aufgenommenen Ausnahmetextes vertieft Gedanken zu machen.

Nun haben wir das Glück, dass wir den Urheber dieses Antrages im Nationalrat jetzt bei uns im Ständerat haben: Herrn Petitpierre, mit dem ich mich über diese Frage noch gestern spät unterhalten habe. Er beantragt Ihnen im Sinne eines Minderheitsantrages, an der Fassung des Nationalrates festzuhalten. Wir haben also einen Antrag Petitpierre.

M. Petitpierre: La liquidation des divergences n'est pas faite pour que les gens déménagent d'un conseil dans l'autre et poursuivent leurs marottes. J'en suis bien conscient. Il se trouve que j'ai la conscience tranquille en ce sens que, comme M. Daniöth vient de le dire, nous sommes absolument d'accord sur le fond. Nous voulons que le Comité international de la Croix-Rouge puisse exercer sa vocation internationale avec toutes les prérogatives qui y sont attachées, y compris celle de ne pas être soumis à la loi fédérale sur la protection des données. Cela figurait déjà dans le message de 1988 sous le numéro 221.1. C'était donc la volonté du Conseil fédéral et du Conseil national, c'est la volonté de la commission et la mienne.

Pourquoi ce débat? Parce que la question est de savoir comment exprimer cette volonté. Le Comité international de la Croix-Rouge n'est pas une organisation internationale. C'est là que réside la difficulté. C'est une association de droit suisse, sujet de droit international. C'est une chose absolument unique au monde. C'est en quelque sorte un *monstrum juridicum*. Dans ces conditions, il ne suffit pas de le traiter comme une organisation internationale par analogie, de l'inscrire dans un message ou de le dire à la tribune des conseils, parce que vous savez que depuis quelque temps le Tribunal fédéral donne une valeur tellement relative et secondaire aux travaux préparatoires que le seul fait d'affirmer clairement quelque chose à la tribune ne peut lier le Tribunal fédéral.

Par conséquent, le seul problème reste de savoir comment s'assurer qu'il n'y ait pas dans cinq ou dix ans un procès dans lequel le CICR perdrait parce qu'il serait soumis à la loi. Tout ce qui a été tenté – j'ai encore cherché hier soir, grâce à l'amabilité de M. Daniöth – pour trouver la formulation générale d'une clause échappatoire, s'est révélé inadéquat parce que, si on utilise l'expression «organisation internationale», on ne couvre pas le CICR et c'est déjà dit par ailleurs. D'autre part, si on veut faire une catégorie générale pour le CICR, on va beaucoup trop loin et tous les organismes privés ayant de vagues activités dans le domaine international se trouveraient couverts. C'est pour cette raison que j'insiste en répétant que le CICR a une situation absolument unique: on ne crée pas d'injustice, à mon avis, en le mentionnant ici. Je pars aussi de l'idée que, vu l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, quand un législateur sait et dit ce qu'il veut, cela simplifie l'évolution du droit, cela clarifie et limite l'évolution de la jurisprudence.

Bundesrat **Koller:** Wie Ihnen Herr Petitpierre gesagt hat, sind wir uns in der Sache einig. Es ist unbestritten – im National- wie im Ständerat –, dass das IKRK vom Geltungsbereich dieses Datenschutzgesetzes ausgenommen werden soll und damit seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit Gewähr geleistet wird.

Es geht ja hier vor allem um die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten: dass dieser die Karteien, die Dateien beim IKRK nicht überprüfen kann. Darüber sind wir uns einig, deshalb ist es letztlich nur eine Zweckmässigkeitsfrage, ob man dies in Buchstabe a ausdrücklich sagt. Herr Petitpierre ist zugestehen, dass es offenbar tatsächlich der einzige Fall ist, wo ein in Vereinsform organisiertes Gebilde zugleich Völkerrechtssubjekt ist, während das bei der Fifa oder anderen Sportorganisationen eindeutig nicht der Fall ist. Das einzige Gegenargument könnte das berühmte juristische Argument *e contrario* sein, dass man sagen könnte: Wenn man hier das

IKRK ausdrücklich vom Geltungsbereich eines nationalen Gesetzes ausnimmt, was gilt dann dort, wo das IKRK auch ausgenommen ist, wo das aber nicht ausdrücklich gesagt ist? Aber das Recht entwickelt sich, und deshalb empfehle ich Ihnen, *summa summarum* – wir sind im Differenzbereinigungsverfahren – dem Antrag von Herrn Ständerat Petitpierre zuzustimmen, der damit einen guten Einstieg in den Ständerat feiern kann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Petitpierre	23 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	7 Stimmen

Art. 3 Bst. a, c, e, g, i, m

Antrag der Kommission

Bst. a, c

Festhalten

Bst. e

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Onken, Daniöth, Jaggi)

Festhalten

Bst. g

Festhalten

Bst. i

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. m

m. formelles Gesetz: Bundesgesetz, referendumspflichtiger allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss oder für die Schweiz verbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen und von der Bundesversammlung genehmigte völkerrechtliche Verträge mit rechtsetzendem Inhalt.

Art. 3 let. a, c, e, g, i, m

Proposition de la commission

Let. a, c

Maintenir

Let. e

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Onken, Daniöth, Jaggi)

Maintenir

Let. g

Maintenir

Let. i

(Ne concerne que le texte allemand)

Let. m

m. loi au sens formel: Loi fédérale et arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum ou résolutions d'organisations internationales ayant un caractère contraignant pour la Suisse et traité de droit international approuvé par l'Assemblée fédérale et qui ont un contenu législatif.

Bst. a – Let. a

Daniöth, Berichterstatter: In Artikel 3 haben wir verschiedene Differenzen. Es handelt sich um die Legaldefinitionen.

Buchstabe a: Der Nationalrat möchte mit dieser Aenderung eine Vereinfachung bewirken, indem er überall anstelle des Wortes «Personendaten» nur noch den Ausdruck «Daten» verwendet. Ihre Kommission konnte sich dem nicht anschliessen; denn Daten sind nicht automatisch Personendaten. Der Verweis auf die Begriffsdefinition in Artikel 3 ist der Lesbarkeit und Praktikabilität des Gesetzes keineswegs förderlich. Die Kommission beantragt daher, überall konsequent den Begriff

«Personendaten» zu verwenden. Nur dort, wo im gleichen Satz oder Hauptsatz der Bezug von Daten und Personen hergestellt und damit ein Missverständnis vermieden wird, kann man sich mit dem Ausdruck «Daten» begnügen, beispielsweise bei der Bestimmung «wenn über Personen Daten bearbeitet werden».

Wir beantragen also Festhalten.

Angenommen – Adopté

Bst. c – Let. c

Danioth, Berichterstatter: Die Aufnahme der Definition über private Personen, welche sowohl natürliche wie auch juristische Personen sein können, erübrigt sich. Deshalb: Festhalten an der vom Ständerat beschlossenen Streichung von Buchstabe c.

Angenommen – Adopté

Bst. e – Let. e

Danioth, Berichterstatter: Hier besteht eine gewichtige Differenz. Bei der Umschreibung der besonders schützenswerten Personendaten, also der sensitiven Daten, haben sich Bundesrat und Nationalrat mit einer etwas statischen, abschliessenden Umschreibung der hier in Frage kommenden Kategorien begnügt. Der Ständerat hat eine offene Formulierung gewählt und diesen vier Kategorien eine Generalklausel vorangestellt, welche gleichsam die innere Begründung für die Erhebung von Personendaten zu besonders schützenswerten beinhaltet.

Alle diese vier Kategorien umfassen Daten, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht.

Ein kurzer Hinweis: Im französischen Text müsste anstelle des Ausdruckes «signification» «importance» stehen.

Der Ständerat hat diese Verknüpfungen gemäss Einleitung zu den vier Kategorien vor allem aufgrund der modernen Technologien hervorgehoben, welche auch gewöhnliche Personendaten auf eine sensitive Stufe heben können. Der Bundesrat hatte – hatte! – der ständerätlichen Formulierung ausdrücklich zugestimmt. Geht man nun vom Schutzgedanken aus, ist die in langer Beratung zustande gekommene Fassung des Ständerates zweifelsohne richtiger, besser. Es gibt beispielsweise einzelne Daten, die für sich allein genommen nicht sensitiv sind, aber in bestimmten Konstellationen sehr heikel sein können.

Nehmen Sie den Fall des britischen Schriftstellers Rushdie: Hier wären Angaben über den blossen Wohnsitz und die Adresse hoch sensitiv. Auf der anderen Seite gibt es Daten, welche Hinweise auf die Gesundheit einer Person geben, jedoch nicht als sensitiv einzustufen sind, beispielsweise die Tatsache, dass jemand Brillenträger ist, wie unsere Präsidentin auch, und niemand behauptet, dass deswegen eine sensitive Frage im Bereich ihrer Gesundheit angeschnitten ist.

Der unbestreitbare Nachteil der ständerätlichen Fassung besteht darin, dass eine offene Generalklausel zu Schwierigkeiten in der Praxis führen kann – sie muss es nicht unbedingt –, da die Bearbeitung von sensitiven Daten grösseren Einschränkungen unterworfen ist als jene von gewöhnlichen Personendaten.

Insbesondere für Inhaber von Datensammlungen, welche diese dem Datenschutzbeauftragten melden müssen, bestehen unter Umständen Abgrenzungsschwierigkeiten. Es stehen sich hier also die Ziele der Rechtssicherheit – gemäss Fassung Nationalrat – und des Rechtsschutzes – gemäss Fassung des Ständerates – gegenüber.

Die Kommission beantragt mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen – sie ist also sehr gespalten – Zustimmung zum Nationalrat. Eine Minderheit, der ich ebenfalls angehöre, beantragt Festhalten an der bisherigen Fassung des Ständerates.

Onken, Sprecher der Minderheit: Der Kommissionspräsident hat mit unnachahmlicher Eleganz erklärt, warum die Mehrheit dem Nationalrat folgen will, weshalb aber letztlich doch der Antrag des Ständerates aus der ersten Lesung der bessere ist. Ich möchte Sie nun einladen, an unserer Fassung, die in der Kommission nach langer Diskussion erarbeitet wurde und in erster Lesung in diesem Rate Gnade gefunden hat, festzuhalten. Sie ist gehaltvoller, sie ist dichter und sie ist umfassender als das, was uns der Nationalrat beliebt machen will.

Er macht eine abschliessende Aufzählung; er reiht die besonders schützenswerten Personendaten in diese vier Kategorien ein, obwohl die Aufzählung gar nicht vollständig sein kann. Es können Entwicklungen eintreten, die es notwendig machen, dass man anpasst, dass man neue Aspekte einbezieht. Dadurch, dass wir eine Generalklausel vorangestellt haben, decken wir das ab. Sie lesen dort, dass wir zuerst eine Erklärung geben, was wir unter besonders schützenswerten Personendaten verstehen: Daten nämlich, bei denen «wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder ihrer Verknüpfung mit anderen Daten die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht».

Wert zu legen ist insbesondere auf das Problem der Verknüpfung mit anderen Daten durch die neuen Möglichkeiten der Informatik. Durch die Datenbanktechnik bestehen hier Nutzungen von einer Raffinesse, die man sich schwer vorstellen kann und die durchaus Gefährdungen der Persönlichkeitsrechte beinhalten können. Erst an diesen Ingress hängen wir im Sinne einer Verdeutlichung die vier Kategorien an, die der Nationalrat ausschliesslich im Gesetz belassen möchte.

Damit ist einerseits also eine Klärung, eine gewisse Exemplifikation, andererseits aber ein Element der Flexibilisierung eingebaut, das der Notwendigkeit der Rechtsfortentwicklung besonderer Rechnung trägt.

Ich bitte Sie aus diesen Erwägungen, an der überzeugenden Formulierung des Ständerates aus der ersten Beratung festzuhalten und der Kommissionsminderheit zu folgen.

Bundesrat Koller: Wir haben hier das klassische Dilemma zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Rechtssicherheit. Der Bundesrat hat sich mit dem Nationalrat zusammen für die Rechtssicherheit entschieden.

Ich gebe zu, dass der Minderheitsantrag den Vorteil hätte, dass er eine offenere Lösung wäre und solche Ausnahmefälle wie das von Ihrem Kommissionspräsidenten genannte Beispiel von Herrn Rushdie adäquater erfasst werden könnten. Der grosse Nachteil ist die Rechtsunsicherheit, denn an diesen Tatbestand der besonders schützenswerten Personendaten knüpft das Gesetz in vielen Artikeln – sowohl im privat- wie im öffentlich-rechtlichen Teil – besondere Rechtsfolgen.

Ich bin der Meinung, dass wir im privaten Bereich die Betroffenen nicht im unklaren lassen dürfen, ob sie gewisse Pflichten erfüllen müssen. So besteht beispielsweise im privaten Bereich eine Registrierpflicht für Datensammlungen mit besonders schützenswerten Daten – solche mit gewöhnlichen Daten unterliegen jedoch keiner Registrierpflicht.

Wir sind der Meinung, dass der Private, der Datensammlungen mit besonders schützenswerten Daten führt, sich ein für allemal im klaren sein soll, ob er einer Registrierpflicht untersteht oder nicht. Auch die Bekanntgabe an Dritte hängt davon ab, ob es sich um besonders schützenswerte Daten handelt. Aus diesen Gründen der Rechtssicherheit haben praktisch alle Kantone – auch der Europarat in seiner Konvention über den Datenschutz – das System der abschliessenden Aufzählung der Daten gewählt, die tatsächlich unter diese Kategorie fallen.

Bundesrat und Nationalrat sind hier die Rechtssicherheit wichtiger als die Einzelfallgerechtigkeit. Diese Einzelfallgerechtigkeit müssten wir mit sehr viel Unsicherheit bei den betroffenen Normadressaten bezahlen. Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, der Mehrheit Ihrer Kommission und damit Bundesrat und Nationalrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

16 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

15 Stimmen

Bst. g – Let. g

Danioth, Berichterstatter: Der Ständerat hat das Wort «Vernichten» aus der Begriffsgruppe «Bearbeiten» herausgestrichen, weil es ein Anachronismus ist, zu sagen, das Vernichten stelle auch eine Form des Bearbeitens dar. Vor allem für die praktische Handhabung ist diese Subsumierung nicht angezeigt. Die Kommission hält an ihrer bisherigen Fassung und an der Auffassung fest, dass immer dann, wenn das Vernichten gemeint ist, es auch ausdrücklich erwähnt werden soll. Das Vernichten von Daten schliesst ja geradezu die weitere Bearbeitung aus.

Bundesrat **Koller**: Erlauben Sie mir eine allgemeine Bemerkung: Wir haben noch einige Differenzen, bei denen ich mit dem Bundesrat eher dem Nationalrat zuneige. Aber dort, wo keine Minderheitsanträge vorliegen, werde ich auf Ausführungen verzichten, weil ich glaube, es diene der Beschleunigung des Verfahrens; das Geschäft kommt ja sowieso noch einmal zurück.

Wichtig ist mir vor allem, dass wir in der entscheidenden Differenz, beim Datenschutzbeauftragten, einander wesentlich näher gekommen sind. Es liegt mir sehr daran, dass dieses Gesetz möglichst bald verabschiedet werden kann, denn wir sehen zunehmend, dass wir auch im internationalen Bereich, beispielsweise in der Kooperation im Asylwesen, rasch an Grenzen stossen, solange wir kein eigenes Datenschutzgesetz haben.

Angenommen – Adopté

Bst. i – Let. i

Angenommen – Adopté

Bst. m – Let. m

Danioth, Berichterstatter: Im Nationalrat ist der Wunsch geäussert worden, den Begriff des formellen Gesetzes in die Begriffsliste von Artikel 3 aufzunehmen, so dass es sich dann erübrigen würde, in den späteren Artikeln alle darunterfallenden Erlasse aufzuzählen. Diese Legaldefinition hat in unserer Kommission zu einer Diskussion und auch zu einer gewissen Unsicherheit geführt. Einerseits ist das Bestreben des Bundesrates verständlich, europafähige Formulierungen zu verwenden. Dies würde bedeuten, dass nebst dem Bundesgesetz, dem allgemeinverbindlichen und referendumpflichtigen Bundesbeschluss und dem völkerrechtlichen Vertrag auch solche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse erwähnt werden, die dem Referendum nicht unterstehen. Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ohne Referendumsvorbehalt sollen im EWR-Bereich Recht setzen, dort, wo wir keinen Handlungsspielraum haben.

Die Erweiterung der Legaldefinition auf derartige nichtreferendumpflichtige Beschlüsse würde allerdings die Zustimmung zum EWR-Vertrag vorwegnehmen, oder sie würde dann für alle nichtreferendumpflichtigen Bundesbeschlüsse gelten. Das ist indessen aus staatsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Gründen nicht vertretbar.

Aus diesen Gründen beschränkt sich die Kommission – mit der im übrigen unbestrittenen Legaldefinition mit dem bisherigen Inhalt – auf allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse mit Referendumsvorbehalt. Hinzu kommt die gemäss heutiger Rechtsauffassung unbestrittene Ergänzung: «oder für die Schweiz verbindlichen Beschlüsse internationaler Organisationen und von der Bundesversammlung genehmigte völkerrechtliche Verträge mit rechtsetzendem Inhalt».

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 1, 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Personaldaten dürfen nur rechtmässig beschafft werden.

Abs. 3

Festhalten

Art. 4 al. 1, 3

Proposition de la commission

Al. 1

.... que d'une manière licite.

Al. 3

Maintenir

Danioth, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat im Bestreben, den Formulierungen in der Konvention des Europarates nachzuleben, Änderungen vorgenommen, welche nach Auffassung der Ständeratskommission keineswegs besser sind. Ausserdem sollte der Begriff «Treu und Glauben» bei der Bearbeitung stehenbleiben, wie das der Ständerat beschlossen hat.

Wir schlagen daher bei Absatz 3 Festhalten vor, und bei Absatz 1 eine Annäherung an die Europaratskonvention, dies mit der neuen Formulierung «rechtmässig» statt «mit rechtmässigen Mitteln».

Angenommen – Adopté

Art. 4quater Abs. 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 4quater al. 2

Proposition de la commission

Maintenir

Danioth, Berichterstatter: Der Ständerat hält an Absatz 2 fest: «Der Bundesrat erlässt nähere Bestimmungen über die Mindestanforderungen an die Datensicherheit.» Es soll hier Klarheit bestehen, und zwar hinsichtlich der Anwendung im Bereich der Bundesverwaltung wie im Privatrechtsbereich.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 5

Antrag der Kommission

.... in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdruckes oder einer Fotokopie sowie kostenlos zu erteilen

Art. 5 al. 5

Proposition de la commission

.... fournis gratuitement et par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie

Art. 5bis

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Danioth, Berichterstatter: Ich spreche zu Artikel 5 Absatz 5 und zu Artikel 5bis. Die Kommission hat sich ernsthaft die Frage gestellt, ob derartige Einzelheiten ins Gesetz gehören. Zum Schutz des Geschwärtlers dürfte es vertretbar sein. Allerdings ist die Kommission der Auffassung, dass die Verfügungsbefugnisse über die Ausnahmen von der Schriftlichkeit und der Kostenlosigkeit beim Bundesrat liegen sollen. Der Regelfall erstreckt sich also auf schriftliche Auskunfterteilung entweder in Form eines Ausdruckes oder einer Fotokopie. Die Ausnahme besteht in der Gewährung der Einsicht in die betreffende Datensammlung.

Aus diesem Grund beantragt Ihnen die Kommission eine entsprechende Ergänzung in Absatz 5; dafür ist Artikel 5bis gemäss Fassung des Nationalrates zu streichen.

Angenommen – Adopté

Art. 6 Abs. 1, 1bis, 1ter, 2

Antrag der Kommission

Abs. 1 Einleitung, Bst. a

Festhalten

Abs. 1 Bst. b–f

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis

Ein Bundesorgan kann zudem die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit:

a.

Abs. 1ter

.... zudem die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit eigene

Abs. 2

Festhalten

Art. 6 al. 1, 1bis, 1ter, 2

Proposition de la commission

Al. 1 introduction, let. a

Maintenir

Al. 1 let. b-f

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis

.... pour refuser ou restreindre les renseignements demandés, voire en différer l'octroi dans la

Al. 1ter

.... peut en outre refuser ou restreindre les renseignements demandés, voire en différer l'octroi dans la

Al. 2

Maintenir

Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction

Danioth, Berichterstatter: Der Nationalrat hat im Bestreben, knappere Formulierungen zu finden, die drei Wörter «verweigern», «einschränken» oder «aufschieben» in ein einziges, nämlich «einschränken» zusammengefasst. Die Ständeratskommission vertritt die Auffassung, dass diese Einengung weder sprachlich noch von der Sache her zulässig ist, sondern höchstens zu Verwirrung führt.

Wir beantragen Ihnen daher, an allen drei Begriffen festzuhalten.

*Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a*

Danioth, Berichterstatter: Nachdem in Artikel 3 Buchstabe m die Legaldefinition des formellen Gesetzes aufgenommen worden ist, kann an der ursprünglichen Fassung des Bundesrates und damit jener des Ständerates festgehalten werden. Das ist nun die Auswirkung unseres neuen Begriffes «formelles Gesetz».

*Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. b-e – Al. 1 let. b-e**Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. f – Al. 1 let. f*

Danioth, Berichterstatter: Die von der Kommission akzeptierte Streichung des bisherigen Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe f gemäss Ständeratsfassung betrifft die Medien und hängt mit der Behandlung von Artikel 6bis (neu) zusammen; wir kommen dort darauf zurück.

Verschoben (siehe Entscheid bei Art. 6bis)

Renvoyé (voir décision à l'art. 6bis)

Abs. 1bis – Al. 1bis

Danioth, Berichterstatter: Grundsätzlich stimmt die Ständeratskommission der Neugliederung der Einschränkungstatbestände zu. Während in Artikel 6 die allgemeingültigen Regelungen enthalten sind, hat der Nationalrat in Artikel 6 Absatz

1 bis jene zusätzlichen Tatbestände aufgenommen, welche für ein Bundesorgan gelten. Die von der Ständeratskommission vorgeschlagenen Ergänzungen beziehen sich wiederum auf die ausdrückliche Aufzählung aller drei Tatbestände «verweigern», «einschränken» und «aufschieben». Das gleiche möchte ich dann für Absatz 1ter sowie für Artikel 6 Absatz 2 anmelden.

*Angenommen – Adopté**Abs. 1ter, 2 – Al. 1ter, 2**Angenommen – Adopté***Art. 6bis**

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... wird, kann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit

a.

Abs. 2

Medienschaffende können die Auskunft zudem verweigern, einschränken oder aufschieben, wenn eine Datensammlung

Art. 6bis

Proposition de la commission

Al. 1

.... périodique peut refuser ou restreindre les renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où:

a.

Al. 2

Les journalistes peuvent en outre refuser ou restreindre les renseignements demandés, voire en différer l'octroi, lorsqu'un fichier

Danioth, Berichterstatter: Ich schlage Ihnen vor, dass wir jetzt die Medien im Datenschutzrecht behandeln. Es sind verschiedene Artikel. Hier ist der wichtigste Artikel 6bis. Wenn Sie erlauben, werde ich die Ausführungen unserer Kommission zum Datenschutz im Medienrecht machen.

Die Medien sind geregelt in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b, den wir zurückgestellt haben, in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f und jetzt in Artikel 6bis sowie in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d. Das ist ein zusammenhängendes Ganzes. Die ganze Problematik des Medienrechts im Datenschutz ist in beiden Kammern, aber auch in der Öffentlichkeit ausgiebig diskutiert worden. Vor allem ist sie natürlich von den Medienschaffenden selber mit Interesse verfolgt worden.

Das vom Ständerat in der ersten Lesung verabschiedete Konzept besteht bekanntlich darin, dass das Datenschutzgesetz auf dem Gebiet der Medien nur bis zur Publikation von Artikel 28ff. ZGB zur Anwendung kommen. Zudem wurde in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f festgehalten, dass grundsätzlich ein Anspruch auf Auskunftserteilung gegenüber den Medien erst nach Veröffentlichung derartiger Daten wirksam werden soll. Auch diesbezüglich ist ein beschränktes Auskunftsrecht statuiert. In diesem Fall kann Auskunftserteilung und allenfalls Berichtigung falscher Daten verlangt werden.

Die weiteren Diskussionen vorab im Schosse der nationalrätlichen Kommission haben neue Fragen aufgeworfen, ich möchte sie nicht alle wiederholen. Auch ist mit Recht auf einen gewissen Widerspruch zwischen der generellen Ausnahmenorm von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und der partiellen Anwendung des Datenschutzgesetzes bei der Inanspruchnahme des Auskunfts- und Berichtigungsrechtes gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f hingewiesen worden. Diese Unebenheit besteht.

Der Nationalrat hat sich nach längeren Beratungen zu einem neuen Modell entschlossen, das davon ausgeht, dass das Datenschutzgesetz grundsätzlich auch für die Medien gilt, also grundsätzliche Anwendung des DSG, und zwar für den ganzen Bereich vor und nach der Publikation.

Für die Behandlung der publizierten Personendaten gibt es – auch nach Auffassung der Bundesverwaltung – praktisch

keine Differenzen zum Zivilgesetzbuch, weil das Datenschutzgesetz bezüglich der Rechtsmittel praktisch nur auf das verweist, was schon im ZGB bei der Gegendarstellung steht.

Andererseits hat der Nationalrat die Bedenken des Ständerates insofern ernst genommen, als er einräumte, dass ein generelles Auskunftsrecht im Medienbereich zu Schikanemöglichkeiten führen und daher das ungestörte Funktionieren der Medientätigkeit bzw. der Pressefreiheit einschränken könnte. Er hat daher die drei besonders sensitiven Bereiche privilegiert, d. h. den Medien Einschränkungen zugestanden, soweit die Daten Aufschluss über die Informationsquellen geben (Buchstabe a), Einblick in Entwürfe für Publikationen gegeben werden müsste (Buchstabe b), oder die freie Meinungsbildung des Publikums gefährdet ist (Buchstabe c).

Auch wurden Datensammlungen, die ausschliesslich persönliche Arbeitsinstrumente der Medienschaffenden darstellen, in gleicher Weise privilegiert. Diese Privilegierung gilt allerdings nur gegenüber den Medienschaffenden und nur für den redaktionellen Teil, weil es auch Medienunternehmen gibt, die ebenfalls kommerziell betriebene Datenbanken führen.

Die Ständeratskommission hat nach zusätzlichen Abklärungen sowie in Kenntnisnahme einer neuerlichen Eingabe des Verbandes der Schweizer Journalisten beschlossen, sich dem nationalrätlichen Modell grundsätzlich anzuschliessen, dies allerdings mit zwei nicht unwesentlichen Modifikationen. Die Kommission ist vor allem zur Auffassung gelangt, dass sowohl die bisherige ständerätliche Version wie auch das Konzept des Nationalrates sich vom Gedanken leiten lassen, dass einerseits die Pressefreiheit nicht durch ein übertriebenes datenschutzrechtliches Instrumentarium der Privaten ausgehöhlt werden darf, dass sich aber andererseits die Medien in der Bearbeitung von Personendaten ebenfalls an die Grundsätze des Datenschutzgesetzes zu halten haben.

Die Fassung des Nationalrates ist zugegebenermassen detaillierter. Aufgrund der breiten Diskussion im Rahmen der nationalrätlichen Debatte, die wir mit Interesse verfolgt haben, dürfte es angezeigt sein, hier den Konsens mit dem Nationalrat anzustreben. Die Einwendung in der letzten Eingabe der Medienverbände ist damit zum Teil überholt.

Nun zu den beiden Einschränkungen, welche die Ständeratskommission als angezeigt erachtet:

1. Gerade in dieser Datenschutzbestimmung über die Medien sind alle drei Begriffe möglicher Einschränkungen klar aufzuführen, also nicht nur «einschränken», sondern auch «verweigern» und «aufschieben», also eine abgestufte Einschränkungsmöglichkeit. Damit können von vornherein Missverständnisse ausgeschlossen werden. Unter Umständen steht einem Medienschaffenden nicht nur die Einschränkung oder das Verschieben der Auskunftserteilung, sondern mit Blick auf die höheren Interessen möglicherweise sogar die Verweigerung zu.

2. Ausserdem hat sich die Kommission einlässlich darüber unterhalten, wie sich die Einschränkungen der Auskunftsbestimmungen zum Kompetenzbereich des Datenschutzbeauftragten verhalten. Die Einwendungen der Medienverbände sind diesbezüglich begründet. Wie immer auch die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im Privatrechtsbereich ausgestaltet werden, ist seine Recherchiertätigkeit gegenüber den Medien – z. B. bei Systemfehlern; die kann es ja auch hier geben – durchaus möglich, aber an die Schranken von Artikel 6bis gebunden; Artikel 6bis stellt also im Medienbereich eine *lex specialis* dar zu Artikel 24 bzw. Artikel 24bis. Dies braucht, entgegen dem Vorschlag der Medienverbände, nicht ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen zu werden, verdient es aber, hier zuhanden der Materialien ausdrücklich festgehalten zu werden.

Aus all diesen Erwägungen beantragt Ihnen die einstimmige Kommission, grundsätzlich auf das Konzept des Nationalrates einzuschwenken und Artikel 6bis, mit den erwähnten Ergänzungen in Absatz 1 und Absatz 2, zu genehmigen. Dies hat zur Folge, dass nunmehr Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und gleicherweise Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f, die wir zurückgestellt haben, gestrichen werden können.

Damit ich zu den Medien bei Artikel 10 nicht noch einmal sprechen muss und um den Zusammenhang der Materie zu wahren,

beantrage ich gleichzeitig, die vom Nationalrat eingefügten Einschränkungen von Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe d zu genehmigen. Ich werde Sie dann darauf aufmerksam machen. Sie beziehen sich auf die berufliche Bearbeitung von Daten, welche ausschliesslich für die Veröffentlichung im redaktionellen Teil von periodisch erscheinenden Medien bearbeitet werden.

Gesamthaft: Wir können also mit der Modifikation, die Sie in Artikel 6bis Absatz 1 und 2 haben, in der Substanz und in den wesentlichen Zügen eine Uebereinstimmung zum Nationalrat herstellen.

Schmid Carlo: Ich stelle Ihnen den Antrag, diesen Artikel 6bis ersatzlos zu streichen. Das Problem ist für mich der Umstand, dass Fichen geführt werden, und es ist mir vollends egal, wer Fichen führt. Wenn Fichen geführt werden, will ich Einsicht haben! Ich sehe keinen Grund, warum wir uns in zehn, fünfzehn Jahren in eine neue Affäre hineinbegeben, weil in exuberanter Art und Weise von der Presse über Privatpersonen Daten gesammelt werden, was eines Tages zu einem katastrophalen Missbrauch führen könnte.

Wir haben heute Angst vor den Medien! Ein jeder, der irgendwo eine Breitseite empfangen hat, duckt sich, wenn die Medien gegen ihn losgehen. Wer sind denn die Medien? Von einer vierten Gewalt wird gesprochen, von Leuten wird gesprochen, die Öffentlichkeit herstellen, von Leuten, die eine Informationspflicht haben. Das kann man von mir aus alles erzählen. Das sind primär Leute, die genausogut ihr Geld verdienen müssen wie alle anderen; es sind Leute, die ihren Scoop holen; wenn sie ihn nicht produzieren, dann werden sie gefeuert. Und wie holt man Scoops? Indem man andere in die Pfanne haut! Das ist heute ungefähr die Art und Weise des Selbstverständnisses der Medien.

Ich bin nicht gegen die Medien. Aber ich habe die Auffassung, dass auch sie sich in ihre eigenen Bücher hineinschauen lassen müssen. Ich will sie nicht beschränken. Ich verlange von den Medien lediglich, dass sie Gegenrecht halten, und gar nichts mehr! Von daher bin ich immer noch der Auffassung, dass derjenige, über den Daten gesammelt werden, in die Daten, in die Bücher hineinschauen darf, wo auch immer es ist. Ich sehe nicht ein, warum den Betroffenen einerseits bei der Bundesanwaltschaft die Offenlegung aller Akten gewährt und andererseits bei der Zeitung die Tür zugesperrt werden soll. Das ist ein Messen mit zweierlei Mass, und dafür habe ich keinerlei Verständnis!

Bundesrat Koller: Ich habe durchaus ein gewisses Verständnis für die Reaktion des Landammanns meines Heimatkantons, weil wir uns hier tatsächlich sehr lange und intensiv mit diesem delikaten Problem der Behandlung der Medien im Datenschutzgesetz befasst haben. Es gab eine Richtung, die von Anfang an die Medien vollständig aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes entlassen wollte, in Berufung auf einige ausländische Beispiele – ich kann Ihnen die genauen Gesetze nicht mehr auswendig sagen –, die die Medien total vom Geltungsbereich des Gesetzes ausnehmen. Dagegen hat sich der Bundesrat immer gewehrt, weil es in der Tat nicht einzusehen ist, warum die Medien hier total anders behandelt werden sollten, denn die Gefahr von Persönlichkeitsverletzungen besteht bei den Medien und ihren Karteien selbstverständlich mindestens ebenso intensiv wie bei anderen Dateien, die von Privaten geführt werden.

Auf der anderen Seite ist natürlich das Moment der Pressefreiheit mitzuberücksichtigen. Aufgrund dieses Gegenwertes der Pressefreiheit haben wir uns dann in der nationalrätlichen Kommission sehr darum bemüht, einen möglichst differenzierten, sachgerechten Kompromiss zu finden, der – glaube ich – jetzt doch gelungen ist, indem wir die Medien grundsätzlich dem Gesetz unterstellen. Das war für mich auch immer unabdingbar, obwohl man zum Teil sogar mit dem Referendum gedroht hat. Es wäre für mich unakzeptabel gewesen, wenn man die Medien aus dem Geltungsbereich des Gesetzes entlassen hätte.

Wir bauen hier aber Kautelen ein, die genau abgegrenzt sind, nämlich dort, wo es um den Schutz der Informationsquellen geht, wo es um Einblick in Entwürfe unmittelbar vor der Publikation geht und wo schliesslich noch dieser allgemeine Anfangtatbestand der Gefährdung der freien Meinungsbildung des Publikums gegeben ist. Ich glaube, hier haben wir nun doch eine mittlere Lösung gefunden, der Sie zustimmen sollten.

Sie werden verstehen – auch Herr Landammann Schmid wird das verstehen –, dass der Bundesrat von Referenden etwas leidgeprüft ist. Ich bin überzeugt: Wenn Sie hier dem Vorschlag von Herrn Schmid folgten, würde von seiten der Medien gegen dieses Gesetz mit Sicherheit das Referendum ergriffen. Das ist nicht der einzige Grund, weshalb ich diesen Antrag ablehne, aber er ist – nach den Erfahrungen, die wir nach der Oktobersession gemacht haben, als gegen sechs von acht Vorlagen, die Sie verabschiedet haben, das Referendum ergriffen wurde – bei dieser Entscheidung mindestens auch zu berücksichtigen.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, der Kommission und dem Nationalrat zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Nachdem die Diskussion im Rat zu dieser wichtigen Frage offenbar nicht genutzt wird, möchte ich abschliessend zwei Bemerkungen zum Antrag Schmid machen, der so spontan gekommen ist, wie er geklungen hat. Selbstverständlich hat sich die Kommission im Grundsatz mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Wir haben das letzte Mal im Ständerat beschlossen, dass nach der Veröffentlichung – wo das Datenschutzgesetz nicht gilt – nach Artikel 28 ZGB das Recht auf Gegendarstellung besteht. Vorher gilt das Datenschutzgesetz. Es ist im Nationalrat mit Recht gefragt worden, wie vorgegangen werden muss, wenn diese Medien wiederholt eine offenbar unzutreffende Meldung über eine Person publizieren. Gilt dann wieder das Datenschutzgesetz, oder gilt die Regelung gemäss ZGB?

Diese Abgrenzung ist etwas schwierig, das geben wir zu. Unsere Lösung hatte – Herr Bundesrat das müssen Sie nach wie vor zugeben – in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f den Vorteil, dass sie einen generellen Vorbehalt lediglich für die Verschiebung der Auskunftserteilung und für die Berichtigung bis zur Publikation vorgesehen hat.

Der Nationalrat ging nun zur Einzelfallbeurteilung über, die nach meinem Dafürhalten ebenfalls sehr weit geht, vor allem in Artikel 6bis Absatz 1 Buchstabe c, wonach die Auskunft eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn «die freie Meinungsbildung des Publikums gefährdet ist». Das kann natürlich fast immer angerufen werden; da gebe ich Ihnen recht.

Aber Sie übersehen eines – ich habe das vorhin in meinem Referat erwähnt –: Die Medien müssen sich nötigenfalls den Weisungen des Datenschutzbeauftragten in Artikel 24 unterziehen, wo der Datenschutzbeauftragte den Sachverhalt abklären kann; dies bei Bearbeitungsmethoden, die geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen, oder wenn Datensammlungen registriert oder ins Ausland gemeldet werden müssen. Hier hat der Datenschutzbeauftragte auch gegenüber den Medien die Kompetenz einzugreifen. Allerdings ist er an diese Schranken von Artikel 6bis gebunden. Wenn man sich hier nicht einigen kann, besteht selbstverständlich auch bei Artikel 24bis die Möglichkeit, dass der Datenschutzbeauftragte an die Datenschutzkommission gelangen kann, damit diese eine Weisung erteilt.

Wenn es sich um einen Einzelfall handelt, was ja die Regel ist, stehen selbstverständlich dem betreffenden Bürger jene Rechte offen, die nach Artikel 28 gegeben sind. Diese Rechte gehen ja sehr weit. Wir haben nun in der Kommission die beiden Rechtsgüter abgewogen, einerseits die Presse-, die Medienfreiheit, das ungestörte Funktionieren der Medien; andererseits die Tatsache, dass man davon ausgeht, dass auch die Medien ihre Freiheit nicht missbrauchen, dass wir also mit diesen Bestimmungen Missbrauchsgesetze haben.

Der Datenschutz wird hier nicht völlig ausser Kraft gesetzt; er wird erheblich eingeschränkt. Wir glauben aber, wir müssen diese Chance einmal wahrnehmen.

Cavelty: Nur zwei Worte zur Referendumsangst, die hier erwähnt wurde. Ich bin nicht der Meinung, dass man aus Bedenken oder aus Angst vor dem Referendum irgendwelche Konzessionen, die unbillig wären, machen sollte. Natürlich ist es eine Plage, wenn gegen alles das Referendum ergriffen wird. Aber das Mittel dagegen sollte sein, dass man bei der künftigen Gestaltung des Referendums – sie wird nächstens einmal zur Sprache kommen – Remedur schafft. Die Rücksichtnahme auf mögliche Referenden kann gewaltige Ungerechtigkeiten mit sich bringen, denn es sind nicht alle Leute gleich befähigt und gleich gut in der Lage, ein Referendum zu ergreifen. Das bringt Bevorzugungen und Ungerechtigkeiten mit sich, die man grundsätzlich vermeiden sollte.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	23 Stimmen
Für den Antrag Schmid	9 Stimmen

Art. 2 Abs. 2 Bst. b, Art. 6 Abs. 1 Bst. f

Art. 2 al. 2 let. b, art. 6 al. 1 let. f

Angenommen – Adopté

Art. 7 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 7 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 10 Abs. 2 Bst. a–d

Antrag der Kommission

Bst. a, d

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. b

Festhalten

Bst. c

Zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer Person weder besonders schützenswerte Daten noch Persönlichkeitsprofile bearbeitet und Dritten nur Daten bekanntgibt, die sie für den Abschluss oder die Abwicklung eines Vertrages mit der betroffenen Person benötigen;

Art. 10 al. 2 let. a–d

Proposition de la commission

Let. a, d

Adhérer à la décision du Conseil national

Let. b

Maintenir

Let. c

Les données sont traitées dans le but d'évaluer le crédit d'une personne, à condition toutefois qu'elles ne soient ni sensibles ni constitutives de profils de la personnalité et qu'elles ne soient communiquées à des tiers que si ceux-ci en ont besoin pour conclure ou exécuter un contrat avec la personne concernée;

Bst. a – Let. a

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission möchte dem Nationalrat entgegenkommen und damit die Voraussetzungen für ein überwiegendes Interesse des Bearbeiters einschränken auf den unmittelbaren Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrages. Im Vorfeld von Vertragsverhandlungen soll dieser gesetzliche Rechtfertigungsgrund von Artikel 10 also nicht gelten. Eine erhebliche Differenz zum Nationalrat besteht in Buchstabe b.

Angenommen – Adopté

Bst. b – Let. b

Danioth, Berichterstatter: Zu dieser wichtigen Differenz möchte ich noch kurz Stellung nehmen.

Die Ständeratskommission beantragt, an der bisherigen Fassung des Ständerates festzuhalten und somit die Unterscheidung, ob eine Person bzw. deren Firma im Handelsregister eingetragen ist oder nicht, wegzulassen. Massgebliches Kriterium soll der wirtschaftliche Wettbewerb sein.

Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, dass andernfalls rund 200 000 Selbständigerwerbende ausgenommen wären, d. h. die Bearbeitung von Personendaten wäre weitgehend eingeschränkt. Es handelt sich einerseits um nichteintragungspflichtige Gewerbe unter 100 000 Franken Jahresumsatz und um nichteintragungspflichtige Freiberufler. Ausserdem soll eine Datenbearbeitung auch über alle Personen stattfinden, welche beispielsweise auf Kredit Waren bestellen und deren Kreditwürdigkeit demzufolge geprüft werden muss. Die Anliegen der betroffenen Wirtschaft sind nur in der ständerätlichen Fassung angemessen berücksichtigt, andernfalls riskiert man, dass immer mehr Waren und Dienstleistungen auf Kredit bestellt werden, obschon das Geschäftsrisiko die Lieferanten eigentlich vom Vertragsabschluss abhalten müsste. Eine angemessene Prüfung der Kreditwürdigkeit ist in diesem Falle gerechtfertigt und hängt nicht von einer Handelsregistereintragung ab.

*Angenommen – Adopté**Bst. c – Let. c*

Danioth, Berichterstatter: Im Grundsatz möchte die Kommission auch hier daran festhalten, dass nicht die Handelsregistereintragung massgeblich sein soll. Im Sinne eines Kompromisses und einer Vereinfachung des Textes schlägt die Kommission vor, den Zusatz «oder für die Einschätzung eines kommerziellen Risikos mit der betroffenen Person benötigen oder mit dieser in wirtschaftlichem Wettbewerb stehen oder treten wollen» wegzulassen und sich so dem Bundesrat und dem Nationalrat anzuschliessen.

Es besteht in dieser Bestimmung somit nur noch eine Differenz, nämlich jene bezüglich Handelsregistereintrag; den möchten wir hier streichen. Die Kommission vertritt auch die Auffassung, dass die beiden gestrichenen Zusätze durch den Begriff «Prüfung der Kreditwürdigkeit» hinreichend abgedeckt sind.

*Angenommen – Adopté**Bst. d – Let. d*

Angenommen (siehe Entscheid bei Art. 6bis)
Adopté (voir décision à l'art. 6bis)

Art. 12

Antrag der Kommission

Titel (neu)

Rechtsansprüche und Verfahren

Abs. 1, 2, 2bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12

Proposition de la commission

Titre (nouveau)

Prétentions et procédure

Al. 1, 2, 2bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier besteht materiell keine Differenz mehr zwischen Ständerat und Nationalrat. Dies, nachdem das Plenum des Ständerates Absatz 4 (Verbandsklagerecht im Privatrecht) gestrichen und der Nationalrat dieses Verbandsklagerecht nicht wiederaufgenommen, dafür aber die Stellung des Datenschutzbeauftragten im Privatrecht gestärkt hat. Es besteht zwar nach Auffassung der Kommission zwischen Verbandsklagerecht im Privatrecht und den Befug-

nissen des Datenschutzbeauftragten ein gewisser innerer Zusammenhang – unbestritten auch seitens des Bundesrates –, so dass man die Auffassung vertreten könnte, im Zusammenhang mit Artikel 24 sei ein Zurückkommen auf Artikel 12 Absatz 4 möglich. Die Kommission hat schliesslich in einer zweiten Lesung davon Umgang genommen, weil sie die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten im Privatrecht etwas erweitert hat.

Ein Aenderungsantrag bei Artikel 12 bezieht sich schliesslich nur noch auf das Marginale, wo es im Titel heissen soll: «Rechtsansprüche und Verfahren».

*Angenommen – Adopté***Art. 14 Abs. 2 Einleitung, Bst. b, d**

Antrag der Kommission

Einleitung

.... bearbeiten, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht,

Bst. b

Festhalten

Bst. d

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 14 al. 2 introduction, let. b, d

Proposition de la commission

Introduction

.... que si une loi au sens formel le prévoit expressément,

Let. b

Maintenir

Let. d

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Die schwerfällige Formulierung kann verbessert werden, indem man sich anstelle der Aufzählung der einzelnen Erlasse an die Legaldefinition des formellen Gesetzes hält. Materiell ist keine Aenderung gegenüber den Beschlüssen des Ständerates und Nationalrates bezweckt.

Bei Buchstabe d beantragt die Kommission Zustimmung zum Nationalrat und zum Bundesrat, so dass eine generelle Einwilligung oder Einschränkung an die Adresse von Amtsstellen des Bundes nicht möglich ist.

*Angenommen – Adopté***Art. 16 Abs. 2, 2bis**

Antrag der Kommission

Abs. 2

Bundesorgane dürfen auf Anfrage Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person auch bekanntgeben, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllt sind.

Abs. 2bis

(Abs. 1bis wird zu Abs. 2bis)

Bundesorgane dürfen Daten durch ein Abrufverfahren zugänglich machen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Besonders schützenswerte Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile dürfen nur durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht.

Art. 16 al. 2, 2bis

Proposition de la commission

Al. 2

Les organes fédéraux sont en droit de communiquer, sur demande, le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance d'une personne même si les conditions du 1er alinéa ne sont pas remplies.

Al. 2bis

(Al. 1bis devient al. 2bis)

Les organes fédéraux ne sont en droit de rendre des données accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si une base légale existe à cette effet. Des données sensibles ou des profils de personnalité ne peuvent être rendus accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si une loi au sens formel le prévoit expressément.

Danioth, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine neue Bestimmung eingefügt. Sie betrifft Absatz 1bis, welcher die sogenannten On-line-Anschlüsse auf der Stufe der Bundesorgane regelt. «On line» bezeichnet den Tatbestand, dass ein Gerät unmittelbar mit einem anderen Gerät verbunden ist, so dass zwischen beiden Geräten ein verzögerungsfreier Kommunikationsverkehr möglich ist. Im Gegensatz dazu sind zwei Geräte «off line» verbunden, wenn zwischen ihnen keine direkte Verbindung besteht.

Bei dieser Datenweitergabe mittels Abrufverfahren besteht ein sogenanntes Selbstbedienungsprinzip. Der Empfänger hat weder seine Anfrage näher zu begründen, noch hat der Datenerherr die Zulässigkeit der Datenweitergabe im Einzelfall zu prüfen. Mit Hilfe von Abrufverfahren können nicht nur Einzeldaten, sondern auch massenweise Datensätze oder ganze Datenbestände übertragen und gespeichert werden. Dies kann etwa dazu führen, dass der Empfänger mit diesen Daten eine eigene Datensammlung aufbaut, die in gewissen Fällen keinem oder keinem gleichwertigen Datenschutz untersteht.

Im Unterschied zu der Bekanntgaberegulation von Artikel 16 Absatz 1 bestimmt – vom Ablauf her gesehen – im Abrufverfahren nicht der Datenerherr, sondern der Empfänger, welche Daten wann, wie und in welchem Umfang weitergegeben werden, auch wenn der Empfänger eventuell durch technische Einrichtungen in gewisser Hinsicht bei der Abfrage eingeschränkt sein sollte. Ueberdies erleichtert das Abrufverfahren mittels Selbstbedienung auch positiv nicht erforderliche Abfragen, die durch blosses Protokollieren nicht verhindert werden können und damit Datenschutzprobleme aufwerfen.

Um ein solches Abrufverfahren in der Bundesverwaltung zu installieren, bedarf es zutreffenderweise einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Handelt es sich um sensitive Daten, ist ein formelles Gesetz als Rechtsgrundlage erforderlich.

Die Ständeratskommission stimmt dieser Neuregelung durch den Nationalrat grundsätzlich zu, legt aber Wert auf zwei sprachliche Präzisierungen. Mit der Wendung «ausdrückliche gesetzliche Grundlage» würden wir nun nebst dem formellen Gesetz und der gewöhnlichen gesetzlichen Grundlage drei Kategorien haben. Wir beantragen daher, den Zusatz «ausdrückliche» wegzulassen und im zweiten Teil des Artikels die Legaldefinition «für formelles Gesetz» zu verwenden.

Schliesslich noch eine beantragte Aenderung in der Reihenfolge dieser Absätze. Gemäss Artikel 16 Absatz 2 dürfen Bundesorgane «in jedem Fall auf Anfrage Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person bekanntgeben». Dies ist dann aber bei den Abrufverfahren gemäss Fassung Nationalrat Absatz 1bis nicht mehr möglich bzw. eingeschränkt auf die gesetzliche Grundlage. Aus diesem Grund muss die neue Bestimmung über das Abrufverfahren nach Absatz 2 eingefügt werden, damit der Passus «in jedem Fall» nicht zu Missverständnissen Anlass gibt. Daher wird die neue Bestimmung zu Absatz 2bis.

Diese Formulierung geht hervor aus dem Beiblatt, das Sie erhalten haben. Das deckt sich mit meinen Ausführungen.

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Danioth, Berichterstatter: Der Ständerat hat bei der ersten Lesung beschlossen: Das öffentliche Datenschutzrecht darf dann zur Anwendung gebracht werden, wenn Bundesorgane privatrechtlich handeln. Es ging dabei in erster Linie um die Rechtsgleichheit und den Schutz des betroffenen Bürgers; denn der Bund handelt oft auch privatrechtlich, ohne dass eine Wettbewerbssituation besteht, etwa in den klassischen Monopolbetrieben. Abgesehen davon ist es auch gar nicht erwünscht, dass der Bund allzu oft in Konkurrenz zur Privatwirtschaft tritt. Das Gemeinwesen könnte sich auf diese Art den – zu Recht – strengeren Schutzvorschriften als gegenüber Privatpersonen entziehen. Der Schutz der Privaten bei der Daten-

bearbeitung kann nicht geringer sein, wenn das Gemeinwesen für seine Aufgabenerfüllung eine private Rechtsform wählt. Es gibt sicher Ausnahmen, beispielsweise die Nationalbank und andere. Aber hierfür steht dem Bundesrat gemäss Artikel 20 Absatz 2 das Recht für Ausnahmen zu. Diese öffentlichen Interessen bedingen somit die Anwendung des öffentlich-rechtlichen Datenschutzrechtes.

Die Kommission beantragt mit 7 zu 2 Stimmen Festhalten an unserer bisherigen Fassung.

Bundesrat Koller: Ich möchte wie im Nationalrat auch hier beantragen, festzuhalten. Aber ich habe mich ja allgemein zu dieser beschleunigten Methode bekannt, so dass wir das dann im Nationalrat wieder vortragen.

Angenommen – Adopté

Art. 21 Abs. 1 Einleitung, 4

Antrag der Kommission

Abs. 1 Einleitung

Mehrheit

Für das Bearbeiten von Personendaten zur Bekämpfung des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus, des organisierten Verbrechens und des verbotenen Nachrichtendienstes sowie zur Gewährleistung der militärischen Sicherheit kann der Bundesrat bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes, das diese Bereiche regelt:

Minderheit

(Onken, Jaggi)

Für das Bearbeiten (Fassung Mehrheit)

.... das diese Bereiche regelt, längstens aber bis fünf Jahre nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes:

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 21 al. 1 introduction, 4

Proposition de la commission

Al. 1 introduction

Majorité

Lorsque des données (personnelles) sont traitées pour lutter contre le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et le service de renseignements prohibés ou pour garantir la sécurité militaire, le Conseil fédéral, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi réglant l'ensemble de ces matières, peut:

Minorité

(Onken, Jaggi)

Lorsque des données (personnelles) sont traitées pour lutter (voir majorité)

.... l'ensemble de ces matières et au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la présente loi peut:

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction

Danioth, Berichterstatter: Hier kommen wir zum Staatsschutz im Datenschutz.

Der Nationalrat hat in einer engagierten und teilweise emotionsgeladenen Debatte den als zu umfassende – und damit als ausufernde – Kompetenz bezeichneten Begriff des Staatsschutzes ersetzt durch die vier Einzelbegriffe: Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens. Ausserdem hat der Nationalrat eine Befristung dieser dem Bundesrat eingeräumten Kompetenzen auf fünf Jahre eingefügt.

Die Ständeratskommission hat sich – neuerdings – eingehend mit der Problematik befasst. Obschon sie keine Gewissheit dafür hat, dass alle möglichen Gefährdungstatbestände abgedeckt sind, ist sie dem Nationalrat in der Systematik der enumerativen Aufzählung der vier wichtigsten Tatbestände – ich glaube, gemäss Antrag Petitpierre – gefolgt: dies einerseits

im Hinblick darauf, dass ein Staatsschutzgesetz die Materie umfassend regeln soll, und andererseits vor allem im Hinblick auf eine Befriedung der politischen Situation nach den Erfahrungen der beiden Puk.

Sie vertritt indessen die bestimmte Auffassung, dass nebst den vier Bekämpfungstatbeständen auch die Gewährleistung der militärischen Sicherheit – als positive Aufgabe – ausdrücklich aufgenommen werden soll, da diese durch die vier genannten Einzelstatbestände nicht voll abgedeckt ist; denn es soll nicht nur der verbotene Nachrichtendienst im Inland erfasst, sondern auch die Spionageabwehr – also der Auslandnachrichtendienst – ermöglicht werden.

Mit der klaren und überprüfbaren Umschreibung der Einzelbereiche kann dem Widerstand gegen eine Generalklausel «Staatsschutz» Rechnung getragen werden. Das ist auch unsere Auffassung. Allfällige noch bestehende Lücken müssten notgedrungen im Hinblick auf diese Uebergangsregelung in Kauf genommen werden. Insbesondere lehnte es die Kommission ab, den Begriff «Unabhängigkeit der Schweiz» ebenfalls aufzunehmen.

Die Kommission hat dieser Neufassung und Neugruppierung der fünf Einzelkriterien mit 8 zu 3 Stimmen zugestimmt. Sodann hat sie mit 8 zu 2 Stimmen eine Befristung abgelehnt. Denn die Einhaltung einer derartig starren Frist kann einerseits auch vom Bundesrat nicht garantiert werden – spricht Referendum –, andererseits richtet sich der imperative Auftrag, die Staatsschutzgesetzgebung umfassend zu regeln, auch an das Parlament. Eine Minderheit beantragt hier allerdings die Beibehaltung der Fünfjahresfrist.

Onken, Sprecher der Minderheit: Sie haben vom Kommissionspräsidenten gehört, dass dies ein besonders sensibler und umstrittener Artikel ist, der im Nationalrat ein grosses Ringen ausgelöst hat. Man hat dort einen vernünftigen, tragfähigen Kompromiss gefunden, und es geht mir darum, doch wenigstens einen Bestandteil dieses Kompromisses zu retten. Die Kommission ist in zwei Punkten von der Bestimmung des Nationalrates abgewichen. Sie hat die Gewährleistung der militärischen Sicherheit wieder in den Artikel aufgenommen. Eine wirklich plausible Begründung dafür habe ich eigentlich nicht gehört. Das Begehren wurde auch vom EMD nicht gestellt. Aber wohlan, man kann das machen; damit ist diese Aufzählung um einen weiteren Bereich ergänzt. Damit kann man sicher leben.

Hingegen möchte ich nicht, dass die Frist herausgestrichen wird, wie Sie richtig sagten, Herr Präsident. Der Nationalrat hat die Ausnahmen, die für den Staatsschutz ermöglicht werden sollen, zeitlich auf fünf Jahre nach Inkrafttreten begrenzen wollen. Da muss man zunächst sehen, dass es sich um sehr weitreichende Ausnahmen handelt, die gewährt werden. Wenn Sie sich die Bestimmungen in der ersten Spalte bei den bundesrätlichen Vorschlägen und dann in unserer Abänderung ansehen, sehen Sie, dass man hier dem Staatsschutz in einem äusserst heiklen Bereich sehr grosse Zugeständnisse macht. Das kann nur ein Provisorium sein, dass man im Datenschutzgesetz solche Ausnahmen vorsieht. Dieses Provisorium muss und wird durch ein Staatsschutzgesetz abgelöst werden, das bereits in Bearbeitung ist. Wir und der Nationalrat haben den Auftrag dazu erteilt. Herr Bundesrat Koller wird uns sagen können, wie weit die Vorarbeit bereits gediehen ist.

Ich glaube, es braucht weiterhin den Druck sowohl auf die Verwaltung als auch auf das Parlament selbst, einen gewissen Druck jedenfalls, um diese Uebergangsperiode mit Zielstrebigkeit vergleichsweise schnell zu überbrücken und zu einer verlässlichen rechtlichen Grundlage zu kommen. Fünf Jahre sind eine lange Frist. Das vorliegende Gesetz ist noch in Beratung, längst nicht verabschiedet und erst recht noch nicht in Kraft gesetzt. Dann erst beginnen nämlich diese fünf Jahre zu laufen. Wenn der Bundesrat das Staatsschutzgesetz in Kürze vorlegen kann, reicht diese Frist mit Bestimmtheit aus. Aber wir begrenzen doch die Ausnahmen, die vorgesehen werden sollen, auf ein vernünftiges Mass.

Ich bitte Sie darum, dem Nationalrat in dieser Beziehung entgegenzukommen und an dieser Frist festzuhalten.

M. Petitpierre: Je suis tout à fait heureux que ce compromis ait pu être élargi. Très difficile à trouver au Conseil national, il a pu être étendu à la sécurité militaire, ce qui me paraît une très bonne chose. Néanmoins, je souscris entièrement au point de vue exprimé maintenant par M. Onken et par la minorité pour d'autres raisons que je précise, car je ne veux pas répéter ce qu'a fort bien dit M. Onken.

Je ne peux pas accepter, en tant que membre de ce Parlement, que sur un sujet comme celui-là, nous n'ayons pas fini dans cinq ans. Alors vous me direz: «C'est la méthode du docteur Coué!». Mais, il y a quand même des limites aux doutes que nous pouvons avoir. Le fait de penser que «dans les cinq ans à compter de ...», nous ne serons pas capables de mettre sur pied une loi sur la protection de la démocratie, pour ne pas parler de la sécurité de l'Etat, est inacceptable, notamment dans l'optique des conclusions de la Commission de gestion. Nous devons maintenant nous donner notre propre courage. Je tiens beaucoup à ces cinq ans, pour ne pas nous résigner au provisoire dans un domaine aussi important. Avec l'ordonnance, nous acceptons trop facilement le provisoire.

Bundesrat Koller: Es handelt sich um bereichsspezifisches Datenschutzrecht. Deshalb ist das, was wir hier legiferieren – auch nach unseren Intentionen – eine Uebergangsordnung. Der Datenschutz im Bereich des Staatsschutzes soll nachher im Staatsschutzgesetz definitiv geregelt werden. Aus Ihrer Diskussion schliesse ich, dass in bezug auf die inhaltliche Fassung dieses Artikels hier keine Differenzen mehr bestehen. Der Bundesrat hat schon im Nationalrat dieser Bereichsbenennung des Staatsschutzes bzw. dem Staatsschutzgesetz angesichts der Tatsache, dass wir noch keine neue Definition haben, ohne weiteres zugestimmt. Inhaltliche Differenzen bleiben also keine mehr.

Es bleibt noch die Frage der Befristung: Ich habe schon im Nationalrat entschieden gegen eine solche Befristung Stellung genommen und muss das hier wiederholen. Wir sind uns alle einig, dass es darum geht, so rasch als möglich ein neues Staatsschutzgesetz auf die Beine zu stellen. Zurzeit ist ein Entwurf in Vernehmlassung; die Vernehmlassung des neuen Staatsschutzgesetzes läuft bis zum 15. Februar 1992. Aber Herr Petitpierre, ich habe auch Courage und werde mich voll dafür engagieren, dass dieses Staatsschutzgesetz nach Abschluss der Vernehmlassung möglichst rasch beiden Räten präsentiert wird. Ich hoffe, dass wir das im nächsten Sommer bereits tun können.

Aber als für den Staatsschutz verantwortlicher Departementschef muss ich mitberücksichtigen, was auf diesem Gebiet bereits vor der Fichenaffäre nicht möglich war. Schauen wir das historisch an, müssen wir feststellen, dass in diesem Jahrhundert drei Versuche für gesetzliche Regelungen in diesem erweiterten Bereich stattfanden: Es waren die Lex Häberli in den dreissiger Jahren, das Konkordat zur interkantonalen mobilen Polizei und die Vorlage über die Busipo nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie wissen: Alle diese Vorlagen sind in Volksabstimmungen beim Bund bzw. bei einem Kanton – die interkantonale mobile Polizei als Konkordat am Kanton Genf – gescheitert.

Ich kann als verantwortlicher Departementschef angesichts der Schwierigkeit dieser Aufgabe nicht einfach hinnehmen, dass diese Ausnahmebestimmung wegfallen würde, wenn wir bis in fünf Jahren kein neues Staatsschutzgesetz haben. Ich hoffe auch, dass es wenigstens im Parlament gelingt, das früher zu tun. Aber jede Volksabstimmung auf diesem Gebiet wird wirklich äusserst schwierig sein.

Sie wissen, dass wir gleichzeitig eine Volksinitiative zu behandeln haben werden, die den Staatsschutz total abschaffen möchte. Angesichts dieser sehr schwierigen Ausgangslage könnte ich persönlich es nicht verantworten, einer Befristung mit der Folge zuzustimmen, dass praktisch der ganze Staatsschutz, wenn wir bis dann kein neues Staatsschutzgesetz haben, lahmgelegt würde, weil wir keine Ausnahmemöglichkeiten mehr hätten, oder dass wieder mit Dringlichkeitsrecht gearbeitet werden müsste. Ich habe gerade heute wieder festgestellt, dass Ihr Rat Dringlichkeitsrecht nicht mehr als nötig handhaben möchte.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie dringend, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	14 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Art. 22 Abs. 2, 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 22 al. 2, 3bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Daniöth, Berichterstatter: Absatz 2 wurde vom Nationalrat gestrichen und durch eine andere Formulierung in Absatz 3bis ersetzt. Wir stimmen zu.

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr

La séance est levée à 12 h 45

88.032

Datenschutzgesetz**Protection des données. Loi***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1018 hiervoor – Voir page 1018 ci-devant

Art. 23 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 23 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Wir kommen zur Frage von Kompetenzstellung und Befugnissen des Datenschutzbeauftragten. Nach meiner festen Ueberzeugung handelt es sich hier um den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt eines effizienten Datenschutzes. Darum müssen wir uns hier noch etwas vertieft mit den Fragen auseinandersetzen, aber auch, weil der Nationalrat andere Positionen hat.

Vorerst möchte ich Ihnen vorschlagen, in Artikel 23 Absatz 2 eine geringfügige Aenderung zu akzeptieren, indem wir das Wort «selbständig» durch «unabhängig» ersetzen, was sinnvoller ist: Dieser Datenschutzbeauftragte hat «unabhängig» von Weisungen irgendeines Departementes tätig zu sein. Hier sind wir einverstanden.

*Angenommen – Adopté***Art. 24***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3–5*

Festhalten

Abs. 2

Er klärt von sich aus oder auf Meldung Dritter hin den Sachverhalt näher ab. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 24*Proposition de la commission**Al. 1, 3–5*

Maintenir

Al. 2

Il élucide les faits d'office ou à la demande de tiers. (Biffer le reste l'alinéa)

Art. 24bis*Antrag der Kommission**Titel*

Tätigkeit im Privatrechtsbereich:

a. Beratung Privater

Wortlaut

Der Datenschutzbeauftragte berät private Personen in Fragen des Datenschutzes.

Art. 24bis*Proposition de la commission**Titre*

Activité dans le secteur privé

a) Conseil aux personnes privées

Texte

Le préposé à la protection des données conseille les personnes privées en matière de protection des données.

Art. 24ter*Antrag der Kommission**Titel*

b. Abklärungen und Empfehlungen

Abs. 1

Der Datenschutzbeauftragte klärt von sich aus oder auf Meldung Dritter hin den Sachverhalt näher ab, wenn:

a. Bearbeitungsmethoden geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen (Systemfehler);

b. Datensammlungen registriert werden müssen (Art. 7);

c. Bekanntgaben ins Ausland gemeldet werden müssen (Art. 4ter).

Abs. 2

Er kann dabei Akten herausverlangen, Auskünfte einholen und sich Datenbearbeitungen vorführen lassen. Das Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt sinngemäss.

Abs. 3

Der Datenschutzbeauftragte kann aufgrund seiner Abklärungen empfehlen, das Bearbeiten zu ändern oder zu unterlassen.

Abs. 4

Wird eine solche Empfehlung des Datenschutzbeauftragten nicht befolgt oder abgelehnt, kann er die Angelegenheit der Eidgenössischen Datenschutzkommission zum Entscheid vorlegen.

Art. 24ter*Proposition de la commission**Titre*

b) Elucidation et Recommandations

Al. 1

Le préposé à la protection des données élucide d'office ou à la demande de tiers les faits lorsque:

a. une méthode de traitement est susceptible de porter atteinte à la personnalité d'un nombre important de personnes (erreur de système);

b. des fichiers doivent être enregistrés (art. 7);

c. des communications à l'étranger doivent être déclarées (art. 4ter).

Al. 2

Il peut en outre exiger la production de pièces, demander des renseignements et se faire présenter des traitements. Le droit de refuser le témoignage au sens de l'article 16 de la loi fédérale sur la procédure administrative s'applique par analogie.

Al. 3

Après avoir élucider les faits, le préposé à la protection des données peut recommander de modifier ou de cesser le traitement.

Al. 4

Si une telle recommandation du préposé est rejetée ou n'est pas suivie, il peut porter l'affaire devant la Commission fédérale de la protection des données pour décision.

Danioth, Berichterstatter: Bei dieser Differenz möchte ich Ihnen vorschlagen, Artikel 24, Artikel 24bis und Artikel 24ter in der Diskussion gemeinsam zu behandeln, aber nachher über jeden Artikel einzeln abzustimmen.

Diese drei Bestimmungen bilden ein zusammenhängendes Ganzes. Sie regeln die Stellung und die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten in der öffentlichen Verwaltung einerseits und im Privatrechtsbereich andererseits. Konzept und Gliederung sind beim Bundesrat und beim Nationalrat anders als bei unserer in der ersten Lesung gewählten und ohne Gegenstimme akzeptierten Version.

Man kann bzw. muss sich nun grundsätzlich für das eine oder das andere Systeme entscheiden: entweder für jenes von Bundesrat und Nationalrat, das dem Datenschutzbeauftragten ein umfassendes Aufsichtsrecht und analog dazu ein weitgehendes Weiterzugsrecht an die Datenschutzkommission bei Nichteinhalten von Empfehlungen einräumt, oder man spricht sich grundsätzlich für das ständerätliche Konzept aus, das die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im Privatrechtsbereich auf eine reine Beratungsfunktion – sprich Ombudsmann – einerseits und auf gewisse Kontroll- bzw. Weiterzugsbefugnisse bei Systemfehlern andererseits beschränkt.

Die ständerätliche Kommission zeigte wenig Verständnis für die Haltung des Nationalrates, der in dieser doch zentralen Frage für die Handhabung des künftigen Datenschutzrechtes diskussionslos seiner Kommission zustimmte, also im Plenum über das Ständeratsmodell überhaupt keine Worte verloren hat.

Die nationalrätliche Kommission ihrerseits hatte sich vorher – insbesondere gestützt auf Anhörung des deutschen Datenschutzbeauftragten – zur ursprünglichen bundesrätlichen Lösung bekannt. Für unsere Kommission ist dies keine hinreichende Begründung. Ich möchte das ohne jeglichen Unterton sagen, zumal auch die materiellrechtlichen Datenschutzbestimmungen im deutschen Recht nicht ohne weiteres vergleichbar und auf unsere schweizerische Lösung übertragbar sind.

Die ständerätliche Kommission hält vorerst an ihrer bisherigen klaren Gliederung und Trennung zwischen öffentlichem und privatem Bereich fest. Demnach ist Artikel 24 ausschliesslich der Aufsicht über Bundesorgane reserviert, während die neuen Artikel 24bis und Artikel 24ter die Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten im Privatrechtsbereich normieren.

Somit schlagen wir Ihnen vor, Artikel 24 gemäss ursprünglicher Fassung aufrechtzuerhalten, lediglich mit der Muss-Formel statt der Kann-Formel bei der Abklärung des Sachverhaltes. Hier, in Absatz 2, kommen wir entgegen.

In Absatz 4 haben wir bekanntlich angeordnet, dass dank der Meldebefugnis und der Meldepflicht des Datenschutzbeauftragten an das zuständige Departement für eine wirksame Abhilfe gegen Verletzungen der Datenschutzbestimmungen im öffentlichen Bereich gesorgt wird. Ein Streichung dieser Bestimmung würde die politische Behörde letztlich von der Durchsetzung der Datenschutzbestimmungen in der Bundesverwaltung entbinden, was sachlich nicht gerechtfertigt und auch politisch nicht akzeptabel wäre. Daher ist es unseres Erachtens auch ziemlich widersprüchlich, wenn man einerseits diesen Meldeweg in der Verwaltung selber unterbinden will und gleichzeitig bedauert, dass die Verbandsklage im öffentlichen Recht nicht vorgesehen sei; denn die Meldepflicht des Datenschutzbeauftragten in der Bundesverwaltung gewährleistet die Aufsicht durch die Bundesbehörden, die bei Verletzungen des Datenschutzgesetzes von Amtes wegen einschreiten müssen.

Anders verhält es sich im Privatrechtsbereich. Die ständerätliche Kommission lehnt nach wie vor eine Verwischung der Grenzen zum öffentlichen Bereich ab. Der Datenschutzbeauftragte hat im Privatrechtsbereich vorab beratende Funktionen. Dies soll mit dem neuen Grundsatzartikel 24bis zum Ausdruck kommen. Wir stellen uns den Datenschutzbeauftragten als eigentlichen Ombudsmann vor, der kraft seiner fachlichen Kompetenz und seiner funktionalen Unabhängigkeit sowie seiner persönlichen Selbständigkeit eine Autoritätsstellung einnimmt, die seinen Beratungen wie auch seinen Empfehlungen zuhauender der Parteien und allenfalls der Behörden, insbesondere auch der Gerichte, ein entsprechendes Gewicht verleiht. Nur wenn es um die Behebung eigentlicher Systemfehler geht – vor allem in der elektronischen Datenbearbeitung, wo der einzelne überfordert wäre –, soll – und hier schlägt die Kommission eine weitere Annäherung an den Nationalrat vor – der Datenschutzbeauftragte mit weitergehenden Kompetenzen ausgestattet werden. Sofern eine von ihm ergangene Empfehlung bezüglich dieses Systemfehlers nicht befolgt oder abgelehnt wird, soll er gemäss dem neuen Artikel 24ter Absatz 4 die ausdrückliche Befugnis erhalten, die Angelegenheit der Eidgenössischen Datenschutzkommission zum Entscheid zu unterbreiten.

Dies stellt ein wesentliches, aber auch das weitestmögliche Entgegenkommen an das nationalrätliche Modell dar, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, unser eigenes Konzept auszuhöhlen und letztlich preiszugeben. Im übrigen aber soll der Private den ordentlichen Rechtsweg beschreiten, wenn die Beratung durch den Datenschutzbeauftragten zu keiner Einigung unter den Parteien führt. Die ständerätliche Kommission will bewusst ein doppelspuriges Verfahren – hier richterlicher Weg, dort Verwaltungsverfahren – vermeiden.

Ich möchte betonen, dass mit dieser Weiterzugsmöglichkeit

und Empfehlung des Datenschutzbeauftragten an die Datenschutzkommission bei Systemfehlern auch im Privatrechtsbereich dem Bedürfnis, eine eigene Verbandsklage wieder aufzunehmen – worüber wir diskutiert haben –, weitgehend der Boden entzogen ist. Wir können damit gleichsam zwei Fliegen auf einen Streich erledigen – auf faire Weise.

Im weiteren haben wir ausdrücklich den Vorbehalt von Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes angebracht, so dass auch der Datenschutzbeauftragte an das diesbezügliche Zeugnisverweigerungsrecht gebunden ist.

Eine graduelle Verstärkung bedeutet schliesslich auch die Umwandlung der Kann-Vorschrift bei Abklärungen des Datenschutzbeauftragten in eine Muss-Vorschrift. Es handelt sich hier um eine klare Kompetenznorm. Dem Datenschutzbeauftragten steht es somit nicht frei, ob er auf eine Anfrage eines Privaten hin tätig sein will oder nicht. Diese imperative Form gilt auch für die Pflicht, den Sachverhalt gegebenenfalls näher abzuklären. Der Umfang derartiger Abklärungen richtet sich nach den Bedürfnissen des Falles und nach dem pflichtgemässen Ermessen des Datenschutzbeauftragten.

Gleichzeitig hat die Kommission jene beiden Anwendungsfälle, die schon bisher wegen des erhöhten Risikos von Persönlichkeitsverletzungen ein stärkeres Einschreiten des Datenschutzbeauftragten auch im Privatrechtsbereich rechtfertigten, in das gleiche Verfahren eingeordnet wie die Behebung von Systemfehlern. Es handelt sich um die autoritative Feststellung der Registrierungspflicht von ganzen Datensammlungen und die Meldepflicht bei Bekanntgaben ins Ausland. Ich verweise auf Artikel 24ter Absatz 1 Buchstaben b und c. Auch hier soll der Entscheid bei der Datenschutzkommission liegen, deren Verfügungen allenfalls an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Damit wird auch vermieden, dass der Datenschutzbeauftragte selbst in diesen heiklen Bereichen gleichzeitig Vermittlungs- und Entscheidungsinstanz ist. Die Kommission hat sich grosse Mühe gegeben, eine den unterschiedlichen Bedürfnissen angepasste und transparente Regelung zu treffen. Das ganze System ist gleichsam mosaiksteinartig aufgebaut worden. Die Kommission vertritt die bestimmte Auffassung, dass sich auch der Nationalrat dieser modifizierten Regelung anschliessen kann.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen die Zustimmung zu diesem Gesamtkonzept und zu den Änderungen, die die Kommission Ihnen einhellig vorschlägt.

Bundesrat Koller: Bei den Aufsichtskompetenzen im Bereich des Datenschutzes lagen nach der ersten Lesung in beiden Räten zweifellos die grössten und wichtigsten Differenzen vor. Ihr Rat – wenn ich kurz daran erinnern darf – hatte im ersten Gang diese wichtige Aufsichtskompetenz wohl etwas zuwenig kräftig ausgestattet. Sie erinnern sich: Man wollte in Ihrem Rat in der ersten Lesung die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im Bereich der hoheitlichen Abklärung und der Klagelegitimation weitestgehend ausschalten. Man sah damals in Ihrer Kommission als Ersatz dafür die Verbandsklage vor. Dann ist aber in Ihrem Plenum die Verbandsklage ausgeschieden. Genau das Gegenteil war im Nationalrat der Fall. Im Nationalrat, vor allem in der Kommission, wollte man die Aufsichtsmittel eher übersteuern, indem man das bundesrätliche Konzept mit recht umfassenden Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten und der Datenschutzkommission realisierte, ursprünglich aber zusätzlich sogar noch die Verbandsklage vorgesehen hatte.

Ich bin daher froh, dass mit den Vorschlägen, die aus Ihrer Kommission hervorgehen und hier im Rat offenbar unbestritten sind, auch im sehr wichtigen Punkt der Aufsichtskompetenzen eine Annäherung der beiden Räte möglich wird. Die Aufsichtskompetenzen in diesem Gesetz sind nämlich deshalb besonders wichtig, weil das Gesetz ja wirklich nur grundsätzliche Regeln des Datenschutzes aufstellt und daher ihre Konkretisierung auch aufgrund der voraussehbaren technischen Entwicklungen durch die Aufsichtsorgane zu realisieren ist.

Nach der Konzeption des Bundesrates, die vom Nationalrat und jetzt auch von Ihrer Kommission übernommen worden ist, wird der Datenschutzbeauftragte rein als Ombudsmann zwi-

schen den Datenbearbeitern einerseits und den Bürgerinnen und Bürgern andererseits tätig sein. Er wird nur beratende Funktion haben, keinerlei Entscheidungskompetenzen. Lediglich im Sinne einer Notbremse, wenn seine Empfehlungen nicht freiwillig befolgt werden, soll er die Klagelegitimation bei der Datenschutzkommission haben, die dann hoheitlich zu verfügen hat. Diese Konzeption ist jetzt erfreulicherweise in beiden Räten unbestritten.

Was Sie gegenüber Bundesrat und Nationalrat neu vorschlagen, ist erstens eine neue Gliederung, eine klare Trennung zwischen den Befugnissen des Datenschutzbeauftragten im öffentlichen und im privaten Bereich. Diese Neuerung begrüßen wir, weil die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten im öffentlichen Bereich tatsächlich weiter gehen als im privaten Bereich.

Die zweite Neuerung, die Ihre Kommission vorschlägt – der der Bundesrat ebenfalls gerne zustimmt –, ist der Nachsatz in Absatz 4 im öffentlichen Bereich: «Er» – der Datenschutzbeauftragte – «orientiert das zuständige Departement oder die Bundeskanzlei über seine Empfehlung.» Das scheint mir wirklich adäquat zu sein, denn erst dadurch erhält der zuständige Departementschef die Möglichkeit, die nötigen Anordnungen zu treffen.

Dagegen muss ich zuhänden des Zweitrates ausdrücklich die Frage offenlassen, ob es richtig ist, wie Ihre Kommission das vorschlägt, im öffentlichen Bereich den Absatz 5 zu streichen. Nachdem kein Minderheitsantrag Ihrer Kommission vorliegt, möchte ich auch keinen Antrag stellen. Ich werde aber mit meinen Spezialisten noch einmal ganz gründlich prüfen, ob wir wirklich auf diesen Absatz 5 im öffentlichen Bereich verzichten können, denn man könnte allenfalls den Vorwurf erheben, dass die Regelung, wie sie hier nun vorgeschlagen wird, im privaten Bereich strenger sei als im öffentlichen Bereich. Nachdem kein Minderheitsantrag vorliegt, möchte ich das angemeldet haben. Wir werden das im Nationalrat so bereinigen. Ich empfehle Ihnen daher vorläufig, Ihrer Kommission zuzustimmen.

Danioth, Berichterstatter: Darf ich diesen Vorbehalt ausräumen? Ich wollte das nicht erwähnen, um Zeit zu sparen. Aber ich möchte jetzt doch zuhänden des Protokolls erklären, dass sich die Kommission mit Absatz 5 sehr einlässlich befasst hat. Wir sind der Meinung, dass es eine Frage des Staatsverständnisses ist, dass der Datenschutzbeauftragte Empfehlungen, die er dem Departementvorsteher – nicht einer Amtsstelle, wohlverstanden! – unterbreitet, bei Ablehnung derselben durch den Departementvorsteher nicht an eine höhere Instanz, also an den Gesamtbundesrat oder sogar an eine richterliche Instanz, weiterziehen können soll. Wir meinen, dass der Departementvorsteher mit seiner Verantwortung hinter dem Entscheid zu stehen hat. Er hat ihn zu verantworten, insbesondere auch gegenüber der parlamentarischen Aufsicht. Das Parlament kann also nachher noch tätig werden. Aus diesem Grund würden wir es bedauern, wenn man den Departementvorsteher hier entmachten würde.

Angenommen – Adopté

Art. 26 Abs. 1, 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

....
a. er unterstützt Organe des Bundes und der Kantone in Fragen des Datenschutzes;

Abs. 3

.... verbundenen Auflagen. Er wirkt darauf hin, dass die Patienten über ihre Rechte informiert werden.

Art. 26 al. 1, 3

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. Assister les organes fédéraux et cantonaux dans le domaine de la protection des données;

Al. 3

.... qui grèvent l'autorisation. Il s'engage à ce que les patients soient informés de leurs droits.

Abs. 1 – Al. 1

Danioth, Berichterstatter: Obschon Artikel 24 Absatz 1 eine generelle Kompetenznorm enthält, damit der Datenschutzbeauftragte die Einhaltung des Gesetzes durch die Bundesorgane überprüfen kann, empfiehlt es sich, in diese Aufgabe, nämlich Orientierung, Beratung und Vermittlung, ausdrücklich auch die Organe des Bundes und nicht nur jene der Kantone einzubeziehen.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommission eine Aenderung zu Ihrem ersten Beschluss.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Danioth, Berichterstatter: Die Kommission hält daran fest – das ist eine Konsequenz aus dem Beschluss zu Absatz 5 des vorhergehenden Artikels –, dass dem Datenschutzbeauftragten nicht die Möglichkeit einer Weiterziehung von Entscheiden im öffentlichen Recht zustehen soll. Demzufolge entfällt der Weiterzug von Entscheidungen der Sachverständigenkommission an die Eidgenössische Datenschutzkommission.

Die Kommission beantragt, die letzten beiden Sätze von Artikel 26 Absatz 3 gemäss Fassung Bundesrat/Nationalrat weiterhin wegzulassen, dafür aber den vom Nationalrat angenommenen allerletzten Satz zu übernehmen, nämlich: «Er wirkt darauf hin, dass die Patienten über ihre Rechte informiert werden.»

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. vorgelegt werden (Art. 24ter Abs. 4);

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Festhalten

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. (24ter, 4e al.);

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Maintenir

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Danioth, Berichterstatter: Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung. Im übrigen beantragen wir Zustimmung zum Nationalrat. Absatz 2 fällt weg.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Danioth, Berichterstatter: Hier beantragt die Kommission Festhalten, das heisst Streichen der bundesrätlichen Bestimmung, die vom Nationalrat übernommen wurde.

Es ist auch einem Privaten generell zuzumuten, die vorsorglichen Massnahmen, um die es hier geht, selber zu verlangen.

Dies ist nicht Aufgabe des Datenschutzbeauftragten. Eine vergleichbare Kompetenz, wo eine Behörde vorsorgliche Massnahmen beantragt, gibt es nach Auskunft der kompetenten Staatsrechtslehrer nicht. Abgesehen davon kann die Datenschutzkommission selber nach den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes von Amtes wegen vorsorgliche Massnahmen treffen. Dies dürfte genügen, so dass es keiner zusätzlichen Kompetenzerteilung an den Datenschutzbeauftragten bedarf.

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Art. 28 Abs. 2 Bst. b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 28 al. 2 let. b

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 30a (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 30a (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Das geltende Verfassungsrecht erlaubt dem Bund eine datenschutzrechtliche Regelung nur – aber immerhin – in jenen Fällen, in denen die Kantone Bundesrecht ausführen. Den Kantonen für die Regelung der eigenen Angelegenheiten bundesrechtliche Vorschriften im Datenschutzrecht vorzuschreiben, dafür würde eine Verfassungsgrundlage fehlen. Aus diesen Gründen hat der Ständerat bei der ersten Lesung auf entsprechende Vorschriften gegenüber den Kantonen generell verzichtet. In Anbetracht der wachsenden Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen und damit auch der Zusammenarbeit in der Datenbearbeitung ist ein gewisses Bedürfnis nach bundesrechtlicher Vereinheitlichung nicht von der Hand zu weisen, aber nur dort, wo das kantonale Recht keinen entsprechenden Datenschutz vorsieht. Die ursprüngliche Opposition zahlreicher Kantone gegen eine derartige Bundesnorm dürfte sich somit nicht gegen die vom Nationalrat aufgenommene Bestimmung richten, welche nur subsidiär zur kantonalen Datenschutzgesetzgebung anwendbar ist. Sie wissen ja, dass viele Kantone jetzt neue Datenschutzgesetze haben oder an der Erledigung dieser Aufgabe sind. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung wird direkt die Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Datenschutzes gefördert und damit die Voraussetzung zur Ratifikation des Übereinkommens Nummer 108 des Europarates beschleunigt, was übrigens eine Motion Salvioni im Nationalrat verlangt hat.

Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Aenderung von Bundesgesetzen

Modification de lois fédérales

Ziff. 1 Art. 328b (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Festhalten

Ch. 1 art. 328b (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Maintenir

Danioth, Berichterstatter: Während der Ständerat seiner Fassung im Verhältnis von 2 zu 1, nämlich mit 22 zu 11 Stimmen, zugestimmt hat, kam das Resultat im Nationalrat mit 49 zu 46 Stimmen relativ knapp zustande. Die Kommission hat sich neuerdings mit diesen Fragen, also Datenschutz im Arbeitnehmerrecht, auseinandergesetzt. Wir halten insbesondere an der Streichung von Absatz 2 weiterhin fest, weil ja einerseits die allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes eine missbräuchliche Weitergabe von Daten über Arbeitnehmer an Dritte, also an neue Arbeitgeber oder Interessenten, ohnehin untersagen und weil andererseits die Kommission der Auffassung ist, dass der Arbeitgeber auch bei einer gesetzlichen Vorschrift oder der Zustimmung durch den Arbeitnehmer die Verantwortung für die Weitergabe von Informationen, vor allem solcher heikler Natur, trägt. Ueber sensitive Daten sind die Datenschutzbestimmungen sehr streng ausgestaltet. Die Kommission sieht nicht ein, wieso es noch zusätzlicher Spezialbestimmungen im Arbeitsvertragsrecht bedarf. Sie beantragt daher mit 8 zu 1 Stimmen Festhalten.

Angenommen – Adopté

Ziff. 3 Art. 321bis (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1^a (neu)

Wer ein Berufsgeheimnis unbefugterweise offenbart, das er durch seine Tätigkeit für die Forschung im Bereich der Medizin oder des Gesundheitswesens erfahren hat, wird nach Artikel 321 bestraft.

Abs. 1

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Onken, Ducret, Rhinow, Schoch, Zimmerli)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2bis (neu)

Die Kommission achtet bei der Interessenabwägung darauf, dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird.

Abs. 3

Mehrheit

Die Kommission verbindet die Bewilligung mit Auflagen zur Sicherung des Datenschutzes.

Minderheit

(Onken, Ducret, Rhinow, Schoch, Zimmerli)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

.... Vereinfachungen vorsehen. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 6

Festhalten

Ch. 3 art. 321bis (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1^a (nouveau)

Celui qui, sans droit, aura révélé un secret professionnel dont il a eu connaissance dans le cadre de son activité pour la recherche dans les domaines de la médecine ou de la santé publique sera puni en vertu de l'article 321.

Al. 1

Majorité

Maintenir

Minorité

(Onken, Ducret, Rhinow, Schoch, Zimmerli)

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2bis (nouveau)

Pour la pondération des intérêts, la commission veille à ce que l'intéressé soit autant que possible informé de ses droits.

Al. 3

Majorité

La commission grève l'autorisation de charges afin de garantir la protection des données.

Minorité

(Onken, Ducret, Rhinow, Schoch, Zimmerli)

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

La commission peut octroyer début des recherches. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 6

Maintenir

Danioth, Berichterstatter: Ich begründe auch hier die Differenzen – es sind relativ viele – gesamthaft. Zu den einzelnen Absätzen:

Absatz 1¹: Hier geht es um die Einordnung der einzelnen Bestimmungen. Die Ständeratskommission hat sich ursprünglich vor allem daran gestossen, dass im Entwurf des Bundesrates die Strafbestimmung erst am Schluss als Absatz 6 eingefügt ist, obschon es sich ja um eine Bestimmung des Strafgesetzbuches handelt. Diese Bestimmung beinhaltet nebst dem strafrechtlichen auch einen administrativen Bereich, nämlich die Voraussetzungen und die Ausgestaltung einer Bewilligung. Die Ständeratskommission kann sich damit einverstanden erklären, die ganze Materie nun wiederum in einem einzigen Artikel zu regeln, die Strafnorm dabei allerdings an die Spitze dieses Artikels zu setzen.

Absatz 2 der ständerätlichen Fassung würde also zu Absatz 1¹ (neu). Um die Strafbarkeit dieser Offenbarung gegenüber den nachfolgenden Bestimmungen über die Bewilligung hervorzuheben, schlägt die Kommission den Zusatz «unbefugterweise» vor.

Absatz 1: Die Kommission schlägt Ihnen mit Stichentscheid des Präsidenten – was hier selten notwendig war – vor, an der bisherigen Fassung von Ständerat und Bundesrat festzuhalten.

Der Nationalrat hat als zusätzliches Erfordernis verlangt, dass die Sachverständigenkommission die Bewilligung für die Offenbarung von Berufsgeheimnissen im Medizinbereich nur erteilen kann, wenn der Berechtigte über seine Rechte vorgängig aufgeklärt worden ist. Die Kommissionsmehrheit vertritt die Auffassung, dass dies aus naheliegenden praktischen Gründen nicht durchwegs möglich ist. Es hat keinen Sinn, rigorose Bestimmungen aufzustellen, wenn sie in der Praxis nicht durchführbar sind. Dafür schlägt Ihnen unsere Kommission als Kompensation einen neuen Absatz 2bis vor, welcher die generelle Pflicht der Kommission statuiert, bei der Interessenabwägung darauf zu achten, dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird – bisher Artikel 23ter Absatz 2, der jetzt aufgehoben worden ist.

Absatz 2: Hier beantragt Ihnen die Kommission mit 6 zu 3 Stimmen, dem Nationalrat zu folgen. Das Erfordernis der Unzumutbarkeit der Einholung einer Einwilligung, gemäss Ständeratsfassung Artikel 23ter Absatz 1 Buchstabe a, wird fallengelassen zugunsten der bundesrätlichen Fassung der Unmöglichkeit oder Unverhältnismässigkeit.

Absatz 3: Hier ist wiederum mit Stichentscheid des Präsidenten Festhalten an der bisherigen Fassung des Ständerates beschlossen worden. Es geht einzig um den zweiten Satz: «Sie» – gemeint ist die Sachverständigenkommission – «veröffentlicht die Bewilligung.» Die Kommissionsmehrheit vertritt die Auffassung, dass mit einer derartigen Publikation gerade datenschutzrechtliche Probleme neu geschaffen würden, während andererseits die Minderheit argumentiert, mit dem Weglassen der Beschwerdelegitimation des Datenschutzbeauftrag-

ten gegen Entscheide der Sachverständigenkommission – was wir vorhin beschlossen haben – erhalte diese Publikation einen neuen, höheren Stellenwert. Sie mögen hierüber in guten Treuen befinden.

Absatz 4, nach dem der Bundesrat auf dem Verordnungsweg Einzelheiten regeln kann, ist unbestritten und wird durch die generelle Vollzugskompetenz abgedeckt. Der letzte Satz ist überflüssig und kann daher gestrichen werden.

Bei Absatz 5 schlagen wir Zustimmung zum Nationalrat und Bundesrat vor.

Absatz 6: Wenn die Bestimmung an die Spitze des Artikels gesetzt wird, kann sie hier natürlich gestrichen werden.

Abs. 1¹ – Al. 1¹

Angenommen – Adopté

Abs. 1 – Al. 1

Onken, Sprecher der Minderheit: Man muss vielleicht zunächst wieder einmal daran erinnern, dass wir im Differenzbereinigungsverfahren sind. Sie haben hier Gelegenheit, zwei Differenzen zum Nationalrat aus dem Weg zu räumen, wenn Sie der doch ziemlich repräsentativen Minderheit folgen. Der Präsident hat gesagt, dass die Entscheide nur durch Stichentscheid zustande gekommen sind; es war also auch in der Kommission bereits sehr knapp.

Bei Absatz 1 geht es um folgendes: Der Nationalrat hat im Unterschied zu uns eingefügt, dass bei einer Bewilligung zuvor die Aufklärung über die Rechte des Patienten gewährleistet sein müsse. Er hat mit der Aufnahme dieser Bestimmung den Wünschen der Patientenorganisationen entsprochen, namentlich der Pro Mente Sana, die sich für die Rechte der Patienten in besonderem Masse einsetzt. Dieses Erfordernis, dass man über seine Rechte aufgeklärt wird, ist ja auch unbedingt notwendig, denn im umgekehrten Fall wird angenommen, dass der Patient sein Einverständnis stillschweigend erteilt habe. Ohne die Aufklärung kann ein Patient im Grunde genommen nicht von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch machen, kann also keinen Einwand erheben. Dabei ist es nicht so, dass die Bestimmung irgendwie unpraktikabel wäre. Sie wird heute schon respektiert und teilweise angewandt. Es gibt beispielsweise die Möglichkeit, die Aufklärung mittels eines einfachen Formulars vorzunehmen, das man zu Beginn eines Spitalaufenthaltes erhält und das man beispielsweise gegenzeichnen kann. Hier gibt es also durchaus praktische Lösungen, aber es braucht diese Aufklärung, sonst hat der einzelne nicht die Möglichkeit, von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch zu machen und über die personenbezogenen Krankendaten wirklich frei und souverän zu verfügen.

Deshalb bitte ich Sie, diese kleine, aber doch sehr wesentliche Ergänzung in die Bestimmung aufzunehmen und der Kommissionsminderheit und damit auch dem Nationalrat zu folgen.

Bundesrat **Koller**: Ich darf Sie meinerseits daran erinnern, dass wir wirklich in der Differenzbereinigung sind. Ich würde Ihnen daher vorschlagen – obwohl wir absatzweise vorgehen –, bei diesem Absatz der Mehrheit zuzustimmen, dafür dann in Absatz 3 der Minderheit von Herrn Onken zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Nationalrat hat in Absatz 1 «... und der Berechtigte nach Aufklärung über seine Rechte es nicht ausdrücklich untersagt hat» aufgenommen. Aber hier handelt es sich – wenn wir den normativen Gehalt anschauen – eigentlich um eine Verpflichtung der Kommission, an die aber keinerlei Sanktion geknüpft ist. Ich habe immer Bedenken, Normen zu erlassen, die sanktionslos bleiben. Das gleiche Anliegen erreichen wir juristisch mit Ihrer Kommission viel adäquater durch Absatz 2bis: «Die Kommission achtet bei der Interessenabwägung darauf, dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird.» Hier ist der adäquate Ort, um die Interessen der betroffenen Patienten zu berücksichtigen.

Es kommt aber noch ein zweites Bedenken gegen den Antrag der Minderheit hinzu. Es geht hier vor allem um die Kantone,

um die Spitäler der Kantone. In diesem Bereich hat der Bund im Grunde genommen gar keine Verfassungskompetenz, um datenschutzrechtliche Vorschriften zu erlassen. Aus diesen beiden Gründen würde ich Ihnen empfehlen, der Mehrheit zuzustimmen. Das Anliegen der Minderheit ist juristisch adäquater in Absatz 2bis berücksichtigt. Ich habe auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Fassung des Nationalrates, wie sie jetzt die Minderheit übernehmen möchte.

M. Petitpierre: Ce point est très important. Est-ce qu'il y a un autre endroit où il apparaît que le patient doit être informé de ses droits pour que son consentement soit valable? La vertu du texte du Conseil national c'était de le dire. J'ai peur que ce ne soit plus dit nulle part. C'est une notion contrôlable et juridiquement utilisable. Avant de nous prononcer, j'aimerais être sûr que reste dans cette loi l'obligation pour l'autorité de donner l'occasion au patient de se déterminer en connaissance de cause. Cela me paraît capital.

Danioth, Berichterstatter: Ich kann das bestätigen, was Herr Bundesrat Koller vorhin erwähnt hat. Die Kommission hat – gerade weil sie die Fassung des Nationalrates aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen nicht übernommen hat – den Absatz 2bis aufgenommen. Ich möchte ganz klar sagen: Wenn Sie an der Fassung der Mehrheit festhalten und damit die Minderheitslösung ablehnen, dann bin ich sehr dafür, dass Sie diesen Absatz 2bis aufnehmen; das ist ja der Grund, weswegen wir den Absatz 2bis aufgenommen haben. Die Interessenabwägung hat so zu erfolgen, dass die Kommission in Kenntnis von Pro und Kontra entscheidet und sich nötigenfalls verpflichtet, von der Verwendung der Daten abzuweichen, wenn sie Zweifel hat, ob der Patient einverstanden gewesen wäre oder einverstanden wäre, wenn er befragt werden könnte. Aber wir haben Bedenken, dass dies nicht in allen Fällen möglich ist; deshalb würde hier ein Gesetz geschaffen, das nicht angewendet wird.

Onken, Sprecher der Minderheit: Es ist sicher richtig, was der Kommissionspräsident gesagt hat, dass nämlich dieser Absatz 2bis ein kleines Entgegenkommen enthält. Doch die Praktikabilität dieser Bestimmung steht auf einem ganz anderen Blatt.

Es ist ganz eindeutig: Wie soll diese Sachverständigenkommission, die einmal, zweimal im Jahr irgendwo in der Schweiz zusammentritt, um über die Bewilligung zu entscheiden, im einzelnen darauf achten, «dass der Berechtigte soweit möglich über seine Rechte aufgeklärt wird»? Das kann sie schlicht nicht. Das ist so weich, so schwammig formuliert, dass es nicht hält. Was heisst «soweit möglich» über seine Rechte aufklären? Man kann nur aufgeklärt werden über diese Rechte, oder man wird es eben nicht; «Teilaufklärungen» sind nicht möglich. Diese Bestimmung taugt nicht als Ersatz für das, was ich Ihnen mit der Minderheit vorschlage, wenn ich die klare Auflage fordere, dass ein Patient über seine Rechte aufgeklärt werden muss, damit er sein Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen kann.

Jagmetti: Weil ich nicht der Kommission angehöre, ist es für mich schwierig, mich noch in diese ausgewogene Bestimmung hineinzudenken. Aber ich habe eine Bemerkung und eine Frage.

Meine erste Bemerkung zur Verfassungsmässigkeit: Ich bin davon ausgegangen, dass wir es hier mit einem Rechtfertigungsgrund zu einer Strafbestimmung zu tun haben und nicht mit einer für sich allein stehenden datenschutzrechtlichen Vorschrift. Wenn wir im Absatz 1¹ eine Strafsanktion aufstellen, dann müssen wir doch in Absatz 1 auch die Einschränkung dieser Strafnorm von der verfassungsmässigen Kompetenz her ordnen können. Ich hätte, Herr Bundesrat, Bedenken, wenn der Absatz eine selbständige Bestimmung wäre; aber als Korrelat zur Strafbestimmung habe ich diese Bedenken weniger.

Zum zweiten habe ich noch eine Frage an den Herrn Kommissionspräsidenten: Handelt es sich hier um ein höchstpersönliches

Recht auf Untersagung und auf einen höchstpersönlichen Anspruch auf Information, oder ist das ein Recht, das vom Vertreter wahrgenommen werden kann? Ich stelle die Frage deshalb, weil es sonst in der medizinischen Forschung Bereiche gibt, in denen man diese Kommunikation überhaupt nicht aufrechterhalten kann. Ich denke zum Beispiel an die Alzheimer-Krankheit oder andere Situationen, wo der Patient nicht mehr in der Lage ist, diese Erklärung in eigener Beurteilung abzugeben oder – anders ausgedrückt – die Information entgegenzunehmen und die Zustimmung gegebenenfalls zu verweigern. Wenn das die Angehörigen oder der gesetzliche Vertreter machen können, dann ist die Bestimmung praktikabel. Wenn das nicht möglich ist, wird die Bestimmung nicht-praktikabel. Ich hätte dazu gerne noch eine ganz kurze Information.

Danioth, Berichterstatter: Ich bin nicht Staatsrechtler, darum müsste ich eigentlich die Frage an Sie zurückgeben. Aber persönlich bin ich natürlich der Meinung, dass derartige Daten dann den Bereich des höchstpersönlichen Rechtes betreffen, wenn sie nicht anonymisiert sind, wenn Sie also persönliche Daten verwenden müssen. Es gibt Fälle, wo man offenbar nicht von allen Einzelheiten abstrahieren kann. Wenn Sie also diese Daten in der Forschung verwenden müssten, dann würden sie den höchstpersönlichen Bereich berühren. Wenn wir aber die Anonymisierung haben – wie sie in Absatz 2 gemäss Entwurf des Bundesrates und Antrag unserer Kommission festgehalten ist –, dann glaube ich, dass die Gefahr eines Missbrauchs sehr stark herabgesetzt wird und dass unter Umständen auch ein gesetzlicher Vertreter eines unheilbaren Geisteskranken in einem derartigen Bereich die Verwendung anonymisierter Daten – die der medizinischen Forschung und damit später auch der Heilung anderer Menschen dient – erlauben kann. Persönlich hätte ich keine Bedenken, damit zu leben. Ich habe bisher auch keine Einwendungen gehört. Zu Ihrer ersten Frage, wenn Sie gestatten: Es ist natürlich viel schwieriger, einen Strafbefreiungsgrund zu finden, wenn Sie die absolute Formulierung der Minderheit nehmen. Dann muss in jedem Fall diese Einwilligung eingeholt werden, bzw. die Verwendung der Daten kann nicht erfolgen. Hier wird der Strafrichter gewisse Probleme haben.

Bundesrat Koller: Bei der Fassung des Nationalrates handelt es sich eindeutig um eine administrative Pflicht der Sachverständigenkommission, die aber sanktionslos bleibt. Daher bin ich davon überzeugt, dass dies keine gute Lösung ist. Im übrigen kann ich Herrn Petitpierre sagen, dass wir natürlich auch noch den Artikel 26 Absatz 3 haben, mit dem wir dieses erwünschte Resultat der Information der Patienten erreichen wollen, indem dort der Datenschutzbeauftragte verpflichtet wird, darauf hinzuwirken, dass die Patienten über ihre Rechte informiert werden. Aus der Sicht des betroffenen Patienten ist es natürlich entscheidend, dass er davon tatsächlich Kenntnis erhält und aufgrund dieser Kenntnis dann dagegen Einspruch erheben kann. Deshalb werde ich Ihnen bei Absatz 3 tatsächlich empfehlen, die Veröffentlichung der Bewilligung zu beschliessen; denn sie ist natürlich ein weiteres Mittel, um sicherzustellen, dass der Patient überhaupt von diesen Untersuchungen Kenntnis erhält. Das scheint mir die adäquate juristische Lösung zu sein.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Danioth, Berichterstatter: Dieser Absatz entfällt aufgrund des Entscheides bei Absatz 1.

Abs. 3 – Al. 3

Danioth, Berichterstatter: Dazu habe ich meine Ausführungen gemacht. Sie mögen entscheiden, welche Lösung Sie wollen. Die Kommissionsmehrheit befürchtet mit einer solchen Publikation neue datenschutzrechtliche Probleme. Diese Frage ist von der Verwaltung nicht ganz befriedigend beantwortet worden.

Onken, Sprecher der Minderheit: Sie haben schon gehört, dass auch der Bundesrat bereit ist, die Minderheit zu unterstützen, und dies aus dem einfachen Grund, weil er selbst in seiner Vorlage diese Bestimmung aufgenommen und vorgeschlagen hat. Es geht hier darum, dass die Bestimmung weitgehend entwertet ist, wenn wir diese Publikationspflicht streichen. Denn es ist notwendig, auch hier eine gewisse Transparenz zu schaffen. Es ist notwendig, dass die Tatbestände veröffentlicht werden, damit der Patient überhaupt erfährt, dass eine solche Bewilligung erteilt worden ist. Denn nur wenn er es erfährt, kann er auch von seiner Beschwerdemöglichkeit Gebrauch machen.

Deshalb scheint es mir ein unbedingtes Erfordernis zu sein, dass den Patienten und ihren Organisationen mit der Publikationspflicht der Bewilligungen entgegengekommen wird. Wir sollten also dem Nationalrat und dem Bundesrat folgen und auch diese Differenz ausräumen.

Bundesrat **Koller**: Nachdem Sie am anderen Ort an der individuellen Benachrichtigungspflicht festgehalten haben, ist die Veröffentlichung der Bewilligung an sich nicht mehr unbedingt nötig. Aber entscheiden Sie!

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	6 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Danioth, Berichterstatter: Hierzu habe ich die Ausführungen bereits gemacht.

*Angenommen – Adopté**Abs. 5, 6 – Al. 5, 6**Angenommen – Adopté***Ziff. 3 Art. 321ter (neu)***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. 3 art. 321ter (nouveau)*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national*

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi*Différences – Divergences*

Siehe Jahrgang 1991, Seite 1278 – Voir année 1991, page 1278

Beschluss des Ständerates vom 12. Dezember 1991

Décision du Conseil des Etats du 12 décembre 1991

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

M. **Cotti**, rapporteur: Lors de la session d'été 1991, nous avons adopté en première lecture la loi sur la protection des données. Nous en avons fait de même au sujet du message complémentaire à ladite loi au cours de la dernière session d'hiver. Au terme de nos débats, il subsistait, pour la loi sur la protection des données, environ cinquante divergences avec le Conseil des Etats. Ce dernier a traité ces divergences en décembre 1991 et a maintenu des différences sur quelque vingt-cinq dispositions. Votre commission a siégé le 24 février dernier et a maintenu des divergences sur vingt-huit dispositions. En ce qui concerne le message complémentaire, il reste également trois divergences entre les deux Chambres, dont une introduite sur proposition de la Commission de rédaction. Nous sommes en effet conscients de la nécessité d'adopter rapidement cette loi sur la protection des données non seulement pour combler un vide juridique en droit suisse, mais aussi pour tenir compte de nos relations internationales, en particulier avec nos partenaires européens, dans l'optique d'une intégration européenne. En effet, aujourd'hui la coopération interétatique dans de nombreux domaines (en particulier en ce qui concerne l'asile, la police ou encore l'environnement) nécessite l'échange de données à caractère personnel. Or, de plus en plus, nos partenaires exigent le respect de normes de protection des données et l'absence d'une loi en la matière est un préjudice pour la Suisse. Ainsi, nous vous proposons de vous rallier, autant que faire se peut, à la version du Conseil des Etats et de ne maintenir que des divergences qui posent des problèmes. Quant au message complémentaire, nous vous proposons d'éliminer les deux divergences restantes et d'accepter la modification de l'article 29bis, telle que proposée par la Commission de rédaction. La commission du Conseil des Etats s'est déjà ralliée à cette modification. Je prendrai position sur les différences restantes lors de la discussion de détail.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Als wir in der Sommersession 1991 das erste Mal über dieses Gesetz beraten haben, haben wir gegenüber dem Ständerat als Erstratgut 50 Differenzen geschaffen. Die ständerätliche Beratung fand anschliessend in der Wintersession statt. Die Differenzen konnten auf 25 reduziert werden. Anlässlich unserer Kommissionssitzung vom 24. Februar dieses Jahres haben wir einen grossen Schritt auf den Ständerat zu getan; es sind im Moment noch acht Differenzen übriggeblieben. Dies zeigt doch, dass es möglich sein sollte, dieses Datenschutzgesetz relativ rasch zu bereinigen. Ich bitte Sie namens der Kommission, dort, wo es die Kommission vorschlägt, der Version des Ständerates zu folgen, damit dieses Geschäft möglichst bald abgeschlossen werden kann.

Art. 3 Bst. a, c, m (neu)*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3 let. a, c, m (nouvelle)*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3 Bst. g

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 3 let. g

Proposition de la commission
Maintenir

M. **Cotti**, rapporteur: A l'article 3, lettre g, la notion de traitement est définie. Le Conseil des Etats propose de biffer le terme «détruire» de cette définition, voyant un certain anachronisme à en faire un élément du traitement. Sans pourtant le faire, il estime qu'il serait préférable de mentionner ce terme dans toutes les dispositions où celui-ci joue un rôle, mais pas dans la définition générale. La pratique montre cependant que cette opération, à savoir la destruction des données, est une phase importante du traitement, phase aussi importante que la collecte pour la communication des données. Il peut, dans certains cas, y avoir une obligation de destruction, notamment lorsque les données sont inutiles et qu'elles ne doivent pas être versées aux archives fédérales. De même ces données peuvent être détruites à tort et être l'objet, de ce fait, d'un traitement illicite. Une fois les données détruites, le droit d'accès et de rectification ne peut ainsi plus être exercé. Il est dès lors indispensable que les mêmes principes régissant les autres phases du traitement s'appliquent également à la destruction des données personnelles.

Toutefois, si nous biffons le terme «destruction» de la définition légale du traitement, celle-ci ne serait plus considérée comme une phase du traitement. Cela aurait pour conséquence que les principes de la bonne foi et de la proportionnalité énoncés à l'article 4 ne trouveraient pas d'application lors de la destruction des données personnelles. Un maître de fichier pourrait empêcher le droit d'accès en détruisant à tort, au préalable, les données. En outre, cette suppression pourrait créer des insécurités, notamment lorsqu'une personne, justifiant d'un intérêt digne de protection, demande à un organe fédéral, conformément à l'article 22, de cesser le traitement illicite. Cela est-il également valable pour la procédure de destruction des données? Afin d'éviter de tels cas, on devrait passer l'ensemble de la loi en revue pour voir dans quelles dispositions le terme de «destruction» devrait être introduit, ce qui ne manquerait pas d'alourdir le texte. En outre, on n'éviterait pas le risque de créer une insécurité, due notamment à d'éventuelles lacunes dans la protection juridique des personnes concernées. Enfin, il faut encore relever que les lois étrangères qui définissent le traitement incluent également dans cette notion la destruction ou l'effacement. Il en va de même de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données ou du projet de directive de la Communauté européenne.

Au nom de la commission, je vous invite à maintenir le terme de «destruction» dans la définition du traitement. La commission s'est prononcée par 12 voix contre zéro pour le maintien de cette norme.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Die Kommission beantragt Ihnen, bei Artikel 3 Buchstabe g an Ihrem Beschluss festzuhalten. Es geht um den Begriff «Vernichten von Daten». Der Ständerat beantragt, den Begriff «Vernichten» zu streichen. Das könnte allerdings zu etwelchen Auslegungsproblemen führen. Die Konsequenz der Fassung des Ständerates wäre, dass klargestellt werden müsste – wann immer im Gesetz von Bearbeitung gesprochen wird –, ob die Bearbeitung auch die Vernichtung miteinschliesst oder nicht. Der Ständerat hat in dieser Konsequenz das Gesetz nicht beraten. Das könnte zu Rechtsunsicherheiten und auch Lücken führen. Deshalb beantragt Ihnen die einstimmige Kommission, an der Definition von Artikel 3 Buchstabe g – wie wir es schon einmal bezüglich der Bearbeitung von Daten beschlossen haben – festzuhalten. Wir korrespondieren mit dieser Formulierung auch mit der Gesetzgebung der EG und mit den entsprechenden Empfehlungen des Europarats.

Angenommen – Adopté

Art. 4 Abs. 1, 3

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4 al. 1, 3

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4quater Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 4quater al. 2

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Cotti**, rapporteur: Je dois vous signaler une faute. A l'article 4quater, alinéa 2, du dépliant, nous adhérons au Conseil des Etats. J'ai vérifié sur le procès-verbal, il s'agit d'une faute de rédaction.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: In Artikel 4quater hat sich auf der Fahne ein Druckfehler eingeschlichen. Wir beantragen Ihnen nicht Festhalten an unseren früheren Beschlüssen, sondern die Kommission beantragt Ihnen, dem Ständerat zu folgen. Ich bitte Sie, das auf Ihrer Fahne entsprechend zu korrigieren.

Angenommen – Adopté

Art. 5 Abs. 5, Art. 5bis, 6, 6bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 5 al. 5, art. 5bis, 6, 6bis

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsident: Bei Artikel 10 stellt Herr Vollmer noch einen Antrag, der aber noch nicht vorliegt. Ich beantrage Ihnen, Artikel 10 jetzt zu überspringen und nachher darauf zurückzukommen.

Art. 12 Titel

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 12 titre

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 14 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 2, 2bis

Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 2bis

.... zugänglich machen, wenn dies ausdrücklich vorgesehen ist. Besonders schützenswerte

Art. 16 al. 2, 2bis*Proposition de la commission*

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2bis

.... d'une procédure d'appel que si cela est prévu expressément. Des données sensibles

M. Cotti, rapporteur: En ce qui concerne l'article 16, alinéa 2bis, je vous rappelle que cette disposition qui ne figure pas dans le message du Conseil fédéral a été introduite par notre conseil. Elle règle un aspect important dans le traitement moderne des informations, à savoir la communication par procédure d'appel ou par accès à une ligne de données à caractère personnel. Par un tel mode de communication, les données peuvent être obtenues selon le principe du libre-service. Le destinataire n'a pas à justifier sa demande et le maître du fichier n'a pas à en examiner la licéité dans chaque cas d'espèce. Cette disposition a été acceptée par le Conseil des Etats avec cependant une modification qui a quelque importance. La disposition, telle que nous la proposons, prévoit que la communication des données par procédure d'appel ne peut intervenir que si une base légale expresse existe à cet effet. Lors de la communication des données sensibles, cette procédure doit être prévue dans une loi au sens formel. Le Conseil des Etats a biffé la référence à la base légale expresse dans la première phrase de la disposition, ce qui a pour conséquence d'en modifier quelque peu la portée. Le Conseil des Etats motive d'ailleurs sa décision pour des raisons d'ordre formel. Il craint qu'à côté de la loi au sens formel et de la base légale ordinaire on crée une nouvelle catégorie, à savoir la base légale expresse.

Sur le fond, le Conseil des Etats n'a pas fait valoir d'argument justifiant de biffer la référence expresse. Il est également d'accord avec la nécessité d'énoncer expressément, dans la base légale, loi ou ordonnance, les accès à une ligne. Si tel n'était pas le cas, la disposition n'aurait plus la portée voulue. L'accès pourrait être déduit implicitement de la base légale justifiant la communication des données. Le souci formel du Conseil des Etats est cependant justifié et votre commission vous propose, par 15 voix sans opposition, de réintroduire le terme «expresse» tout en abandonnant la référence à la base légale. Ainsi, une communication des données par procédure d'appel n'est admise que si cela est prévu expressément, sous-entendu dans une base légale.

Je vous invite à suivre la proposition de la commission.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Wir haben in Artikel 16 einerseits eine redaktionelle und andererseits auch eine materielle Differenz zum Ständerat.

Die materielle Differenz betrifft das Wort «ausdrücklich». Der Nationalrat war der Auffassung, dass es sich bei den On-line-Anschlüssen um eine besonders heikle Angelegenheit bezüglich des Datenschutzes handeln könnte. Wir haben Ihnen deshalb vorgeschlagen, dass es bei solchen On-line-Anschlüssen und den entsprechenden Abrufverfahren stets einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfe, wenn ein solcher Anschluss in Betrieb genommen werden soll. Der Ständerat hat den Begriff «ausdrücklich» im einen Fall, nämlich dort, wo es sich nicht um besonders sensible Daten handelt, wieder gestrichen, in der Meinung, es gehe zu weit, wenn man immer dieses «ausdrücklich» auch noch verlange.

Die Kommission hat dann eine Mittellösung getroffen; es ist selbstverständlich, dass immer dort, wo es um On-line-Anschlüsse geht, das auch ausdrücklich festgehalten werden sollte. Das heisst, dass es immer, wenn ein bestimmtes Amt angeschlossen wird, auch eine entsprechende Verordnung oder eine auf gesetzlicher Ebene angesiedelte Bestimmung bräuchte.

Ich bitte Sie deshalb namens der einstimmigen Kommission, diesem Antrag zu folgen und hier nicht die ständerätliche Fassung zu übernehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 20*Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

M. Cotti, rapporteur: A l'article 20, le Conseil des Etats maintient sa version, soumettant au droit public les activités de droit privé des organes fédéraux. Il motive en particulier sa décision en évoquant l'égalité de traitement et la protection des personnes concernées. Votre commission estime pour sa part que les organes fédéraux qui mènent des activités régies par le droit privé suivent le même régime que les personnes privées, à une exception, le contrôle du préposé fédéral à la protection des données ou la Commission sur la protection des données. Selon les informations fournies par l'administration, ces situations ne seraient en tout cas pas très fréquentes car, sans base légale, de telles activités ne sont guère envisageables.

Si l'on soumettait, comme le souhaite le Conseil des Etats, ces organes aux dispositions du droit public, cela entraînerait pour ceux-ci des entraves, notamment lors de la collecte ou de la communication des données ce qui, dans une situation de concurrence avec des maisons privées, placerait d'emblée les organes publics dans une situation défavorable. Ces cas, je le répète, sont très rares. Je pense surtout à l'activité de la Banque nationale lorsqu'elle agit dans le domaine privé ou à celle des PTT sur le marché des appareils téléphoniques, notamment dans le cas du deuxième appareil.

Si l'on adoptait la proposition du Conseil des Etats, il faudrait souvent recourir à l'exception qu'il propose à l'alinéa 2 en ce qui concerne l'applicabilité du droit public pour les organes opérant dans le privé. De plus, cette exception n'étant pas suffisamment définie, cela pourrait amener quelques difficultés. Je vous prie donc de bien vouloir suivre la commission.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Bei der Differenz in Artikel 20 geht es um die Frage, welches Recht anwendbar sein soll, wenn Bundesorgane privatrechtlich handeln. Die Fälle sind nicht sehr häufig, aber es kann doch vorkommen, dass z. B. die PTT oder die Nationalbank wie Privatpersonen auftreten. Die nationalrätliche Kommission beantragt Ihnen, hier an der Version des Bundesrates festzuhalten, in der Meinung, dass die privatrechtlichen Datenschutzbestimmungen gelten sollten, wenn Bundesorgane privatrechtlich auf dem Markt auftreten; das ist konsequent. Wenn wir das anders handhaben würden, ergäben sich Differenzen auf dem Markt, und dies könnte zu Verzerrungen führen, die nicht gerechtfertigt sind.

Wir bitten Sie deshalb auch hier einstimmig, an unseren Beschlüssen festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 21 Abs. 1*Antrag der Kommission*

Mehrheit

.... das diese Bereiche regelt, und spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes:

....

Minderheit

(Blatter, Aregger, Dünki, Guinand, Luder, Scherrer Jürg, Segmüller, Stucky)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 21 al. 1*Proposition de la commission*

Majorité

.... de ces matières et au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la présente loi, peut:

....

Minorité

(Blatter, Aregger, Dünki, Guinand, Luder, Scherrer Jürg, Segmüller, Stucky)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Cotti**, rapporteur: Après un long débat au sein de la commission, puis en séance plénière, nous avons modifié l'article 21, tel que proposé par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, pour limiter exhaustivement les domaines de la protection de l'Etat nécessitant un traitement de données personnelles et pour lequel le Conseil fédéral est autorisé à déroger à la loi sur la protection des données. Je vous rappelle qu'il s'agit de la lutte contre le terrorisme, le service de renseignements prohibés, l'extrémisme violent et le crime organisé. Le Conseil des Etats propose de compléter la liste avec la garantie de la sécurité militaire. Cette adjonction nous paraît justifiée et la commission, majorité et minorité, vous propose d'adopter cette modification.

Nous avons également limité la durée de cette disposition jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi régissant ces matières, mais au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des données. Le Conseil des Etats s'est montré d'accord de limiter la durée de validité de la clause jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi en la matière mais, par 14 voix contre 10, il a biffé le délai de cinq ans. La majorité de votre commission, par 10 voix contre 7, propose de réintroduire ce délai de cinq ans. Le Conseil fédéral y est opposé et une minorité Blatter propose de se rallier au Conseil des Etats. La minorité estime en effet qu'une telle disposition met en péril la protection de l'Etat qu'une grande majorité d'entre nous reconnaît comme nécessaire. Il est en effet inadmissible de mettre sous pression le Conseil fédéral, le Parlement et le citoyen en les contraignant d'adopter une telle loi dans les cinq ans. En outre, même si le Parlement avec le Conseil fédéral s'efforcent de présenter rapidement une telle loi – ils ont la ferme intention de la présenter en une année – l'incertitude d'un résultat négatif en votation populaire ne doit pas conduire à un vide juridique du jour au lendemain. Voilà pour les arguments de la minorité.

La majorité de la commission estime pour sa part qu'il est nécessaire de tirer des leçons de l'affaire des fiches et qu'il faut tenir compte de la crainte et du septicisme du citoyen face aux institutions. Pour la majorité, il est grand temps de rétablir la confiance du citoyen en l'Etat de droit et l'introduction de ce délai devrait y contribuer. En effet, on ne peut tolérer que, sur un tel sujet, nous ne soyons pas en mesure d'adopter une loi dans ce laps de temps. N'oublions pas que la dérogation accordée touche des domaines autrement sensibles qui ne peuvent donc pas revêtir un caractère provisoire mais un provisoire qui ne dure pas. Voilà pour les arguments de la majorité. Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à réintroduire ce délai de cinq ans. Personnellement, je suis d'un autre avis.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Diejenigen unter Ihnen, die bereits im letzten Sommer den Debatten dieses Rates zum Artikel 21 beigewohnt haben, wissen, dass es sich hier um einen der schwierigsten Artikel des Gesetzes handelt. Es haben lange Debatten stattgefunden rund um die Frage, wieweit Artikel 21 quasi ein fehlendes Staatsschutzgesetz auffangen und eine bestehende Lücke füllen könnte.

Das Problem besteht darin, dass wir im Bereich der Staatsschutzfähigkeit zwar im Bundesstrafprozess in Artikel 17 Absatz 3 eine gesetzliche Grundlage vorfinden, dass es aber doch allgemein anerkannt ist, dass diese Generalklausel in ihrer Unbestimmtheit rechtsstaatlichen Anforderungen eigentlich nicht genügt; diese gesetzliche Grundlage wird gerade im Bereich der Prävention, d. h. der Verhütung von Straftaten, vor allem auch in der Lehre als eher dürrig angeschaut. Hier liegt denn auch die datenschutzrechtliche Problematik. Weil wir nicht über ein entsprechendes Gesetz verfügen, in welchem sämtliche relevanten Aspekte geregelt sind, kommen wir nicht darum herum, im Datenschutzgesetz eine Uebergangslösung vorzusehen; dies aber nicht in der Absicht, nun hier den ganzen Staatsschutz zu regeln, sondern um zu zeigen, dass bis zum Inkrafttreten eines Staatsschutzgesetzes – oder wie immer man dann diesem Gesetz sagen wird – hier etwas statuiert werden soll.

Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass es nicht akzeptabel wäre, nun diese Uebergangsfrist einfach nicht zu

definieren, sie offenzulassen und unter Umständen über sehr lange Zeit auf einem Provisorium zu basieren. Deshalb schlägt sie Ihnen in Abweichung zum Ständerat vor, für die Ausnahmebestimmungen in Artikel 21 an der Fünfjahresfrist festzuhalten.

Es wird von der Minderheit geltend gemacht, dass es nicht möglich wäre, innerhalb von fünf Jahren ein solches Gesetz zu etablieren, und dass wir dann im Bereich des organisierten Verbrechens, des verbotenen Nachrichtendienstes usw. in ein Vakuum fallen würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass ein solches Vakuum nicht einfach tel quel entstehen würde, weil bereits in den allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes etliche Vorkehrungen getroffen wurden, die eine Berufung des Staates auf höhere Allgemeininteressen zulassen würden. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat – z. B. gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 bis – in diesem Bereich selbstverständlich das Auskunftsrecht im Einzelfall einschränken könnte. Er könnte, gestützt auf Artikel 7 Absatz 4, Sonderregelungen für die Registrierung erlassen. Und er könnte, gestützt auf Artikel 4ter Absatz 3, auch die Bekanntgabe ins Ausland besonders regeln und die Datensicherheit gemäss Artikel 4quater speziell ordnen. Sie sehen also, dass wir hier durchaus Auffangtatbestände zur Verfügung haben, so dass die Gefahr, diesen verbrecherischen Machenschaften einfach hilflos ausgeliefert zu sein, nicht so gross ist, wie das immer gesagt wird.

Im übrigen ist die Kommissionsmehrheit der Meinung, dass es nach all den Erfahrungen, die wir in der jüngeren Vergangenheit im Bereich des Staatsschutzes gemacht haben, nun dringend nötig ist, endlich die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Es wäre nicht hinzunehmen, dass man die Dinge auf die lange Bank schiebt. Selbst wenn ein Staatsschutzgesetz bei einer möglichen Referendumsabstimmung nicht durchkommen sollte, wäre das ein Grund mehr, die Arbeiten sofort wieder an die Hand zu nehmen. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass hierfür die Fünfjahresfrist durchaus dienlich wäre, um den notwendigen Druck aufzusetzen; wir sollten es nicht zu einer Situation kommen lassen, von der man sagen müsste: C'est le provisoire qui dure! Dieser Problembereich ist zu heikel, als dass man das akzeptieren könnte.

Ich beantrage Ihnen deshalb, der Mehrheit zu folgen.

Blatter, Sprecher der Minderheit: Es hat den Anschein, dass die Frage der Befristung in Artikel 21 – die fünf Jahre – die eigentliche Pièce de résistance im Differenzbereinigungsverfahren darstellt. Hier scheiden sich vor allem auf der bürgerlichen Seite die Geister, was weiter nicht tragisch wäre, wenn es sich dabei nicht um ein sehr diffiziles Geschäft handeln würde und wenn dabei nicht ein lachender Dritter profitieren würde. Uneinigkeit unter den bürgerlichen Regierungsparteien in einer so wichtigen Frage wie derjenigen des Staatsschutzes schwächt unnötig die Positionen. Das ist bedauerlich.

Wo liegt das Problem? In Artikel 21 des Datenschutzgesetzes sind die Anliegen des Staatsschutzes zur Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus, des organisierten Verbrechens sowie die Gewährleistung der militärischen Sicherheit klar geregelt. Dies hat zur Folge, dass Personen, die in diesen fünf Bereichen kriminell aktiv sind, vom Datenschutzgesetz nicht geschützt werden. Die Bundesanwaltschaft kann somit zusammen mit den kantonalen Polizeibehörden über einen gewalttätigen Extremisten recherchieren und Fichen anlegen. Diese Massnahmen sind zum Schutze unserer Bürger nötig und werden auch nicht bestritten, haben doch sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat diesem Grundsatz klar zugestimmt.

Die Differenz besteht nicht im Grundsatz, sondern in der Befristung von Artikel 21 auf fünf Jahre. Hier scheiden sich die Geister.

Die Sozialdemokraten sind der Auffassung, dass wir kein neues Staatsschutzgesetz benötigen. In ihrer Mitteilung vom 3. März 1992 verlangt die SP vom Bundesrat, auf ein Staatsschutzgesetz zu verzichten: «Die SP Schweiz erachtet den Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über den

Staatsschutz als rechtlich überflüssig, rechtsstaatlich fragwürdig und begrifflich völlig unklar.» Die SP ist klar für die Befristung von Artikel 21 im Datenschutzgesetz auf fünf Jahre, damit er nach fünf Jahren automatisch aufgehoben wird. Die SP hofft, dass das neue Staatsschutzgesetz nie zustande kommen wird und dass nach fünf Jahren auch Artikel 21 des Datenschutzgesetzes verschwinden wird. Das ist eine nach meiner Ansicht nicht zu verantwortende Einstellung!

Wir müssen unsere Bürger nicht vor dem Bundesrat, vor den Politikern, vor den Regierungen und ihren Beamten schützen. Das ist geradezu absurd. Unsere Aufgabe als Gesetzgeber ist doch die, den Bürger, die Familie und vor allem den Schwachen in unserem Land vor Terror und organisiertem Verbrechen zu schützen.

Wenn dem so ist, warum unterstützen dann unter diesen Umständen ausgerechnet bürgerliche Kreise eine Befristung von Artikel 21 auf fünf Jahre? Man glaubt in diesen Kreisen, dass man den Stimmbürger massiv unter Druck setzen könne, um die Annahme eines neuen Staatsschutzgesetzes ein für allemal zu erzwingen, und das erst noch unter einem enormen Zeitdruck von fünf Jahren. Ich persönlich wäre sehr froh darüber, wenn es uns gelingen würde, innert fünf Jahren ein neues Staatsschutzgesetz in Kraft zu setzen. Wenn ich an das Fichendebakel denke, so ist dies eindeutig vordringlich. Allein mir fehlt der Glaube, dass ein solches Druckmittel die richtige Waffe sein wird. Der Stimmbürger reagiert oft sehr ärgerlich und unberechenbar, wenn er spürt, dass er von der gesetzgebenden Behörde unter Druck gesetzt wird. Wenn man Realist ist, muss man sich doch ernsthaft fragen, ob es Bundesrat und Parlament bei allem guten Willen gelingen wird, ein neues Staatsschutzgesetz innert fünf Jahren in Kraft zu setzen. Vergessen wir nicht: Das Volk hat ähnliche Vorlagen bereits dreimal abgelehnt.

Der Ständerat hat aus diesen Gründen die Befristung zu Recht gestrichen. Der Bundesrat lehnt vehement eine Befristung ebenfalls ab.

Noch ein Wort zum Unterschied zwischen dem Datenschutzgesetz und einem zukünftigen Staatsschutzgesetz. Während mit dem Datenschutzgesetz die Grundrechte von Personen geschützt werden sollen, geht es beim Staatsschutzgesetz um die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit unseres Landes: Persönlichkeitsschutz also auf der einen und Wahrung der Grundregeln, der gemeinsamen Interessen auf der anderen Seite. Gerade wegen dieser unterschiedlichen Auswirkungen der beiden Gesetzesvorlagen ist es zwingend, dass im Datenschutzgesetz ein Staatsschutzartikel vorhanden ist. In diesem Artikel 21 wird klar festgehalten, in welchen fünf Fällen – sie sind abschliessend aufgezählt – die Staatssicherheit und der Schutz des Bürgers wichtiger sind als der Persönlichkeitsschutz dieser Verbrecher. Gemäss Artikel 7 dieses Gesetzes kann jede Person Einsicht in die Register verlangen und die gespeicherten Daten einsehen, z. B. auch Drogenhändler. Die ganze polizeiliche Fahndungsstatistik muss offengelegt werden. Die Bundesanwaltschaft muss ihre Kartei über die Drogenmafia oder das weltweit organisierte Verbrechen dem Datenschutzbeauftragten melden. Dieser muss, wenn Artikel 21 dieses Gesetzes nicht mehr in Kraft sein wird – also nach fünf Jahren –, diese Daten zur Einsicht freigeben.

Wie will unsere Polizei erfolgreich im verborgenen z. B. gegen die Drogenmafia fahnden, wenn die Drogenhändler in die eigenen Fahndungsakten Einsicht nehmen können? Wie wollen Sie mit einem solchen Gesetz den Bürger vor dem Verbrechen schützen? Es ist mehr als absurd, dass es Kreise gibt, die meinen, es sei ein Verbrechen, über mögliche Drogenhändler Fichen anzulegen. Ich frage Sie: Wie wollen Sie in diesem Milieu einen Schuldigen verhaften, wenn Sie niemanden verdächtigen dürfen?

Ich erwähne ein eindrückliches Beispiel aus dieser Woche. Vorgestern haben wir vom Fahndungserfolg der Zürcher Stadtpolizei erfahren: Zwei Kokainhändlerlinge wurden zerschlagen, 28 Verhaftungen vorgenommen. Die Ermittlungen sind seit Ende 1989 geheim gelaufen. Mit der Befristung von Artikel 21 auf fünf Jahre wären Sie damit einverstanden, dass die Fahndung und die Ermittlung gegen solche Verbrechen ganz eindeutig behindert würden.

Bei der Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des Extremismus, des organisierten Verbrechens sowie zur Gewährleistung der militärischen Sicherheit soll der Bundesrat den Datenschutz einschränken können, und zwar bis zum Inkrafttreten eines neuen Staatsschutzgesetzes. Eine solche Formulierung ist völlig richtig, unbestritten und von beiden Räten beschlossen worden. Lassen wir sie daher gelten, bis ein neues, umfassendes Staatsschutzgesetz in Kraft sein wird. Das ist nun wirklich unbestritten und nicht falsch. Mit der Befristung helfen wir denjenigen Kreisen, die ganz eindeutig kein Staatsschutzgesetz wollen und für die anscheinend der Schutz des Bürgers vor seinen Behörden und Institutionen wichtiger ist als der Schutz des Bürgers vor Verbrechen.

Eine der wichtigsten gesetzgeberischen Aufgaben ist es doch, den Bürger vor Verbrechen und roher Gewalt zu schützen. Nur durch den Schutz jedes einzelnen ist eine harmonische Gemeinschaft überhaupt möglich. Ich appelliere an Ihre Sachlichkeit, an Ihre politische Erfahrung und bitte Sie dringend, auf die Befristung von fünf Jahren zu verzichten. Stimmen wir dem Ständerat und dem Bundesrat zu, und schaffen wir nicht erneut eine Differenz, die in fünf Jahren äusserst gefährliche Konsequenzen haben könnte.

Auch im Namen der einstimmigen CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Minderheitsantrag auf Streichung der fünf Jahre zuzustimmen.

M. Tschopp: Les propos tenus par M. Blatter m'ont quelque peu «secoué». Je ne crois pas être un complice objectif, et je ne crois pas non plus que le groupe radical soit un complice objectif de gens qui s'occupent de terrorisme, d'extrémisme violent, de crime organisé, de services de renseignements prohibés ou qui aient quelque chose contre l'armée.

Il faut savoir raison garder. Introduire explicitement un délai dans cette loi est une nécessité, tout simplement pour nous donner le courage d'achever en cinq ans une législation qui soit susceptible de mettre un point final à cette affaire des fiches, que l'on ne va quand même pas traîner jusqu'au siècle prochain. Cela nous donnera aussi le courage nécessaire pour affronter cette évidence: le peuple, car il y a fort à parier qu'un référendum sera lancé. Mais cinq ans, c'est un délai tout à fait raisonnable. Préférons-nous vraiment dans ce Parlement nous voir imposer des délais par autrui, par l'événement mondial, par l'adhésion à la Communauté? D'ici l'été, nous devons aménager une soixantaine de lois fédérales. Non, franchement, ce délai de cinq ans est parfaitement raisonnable.

Je vous prie de ne pas suivre les alarmistes mais la majorité de votre commission, tout en concédant que mon groupe est assez divisé, comme vous avez pu le constater tout à l'heure. Je ferai toutefois un petit rappel historique destiné aux nouveaux élus de cette salle, comme moi d'ailleurs. Les «têtes brûlées», MM. Petitpierre et Steinegger, ont en son temps introduit cette limitation de cinq ans dans le débat.

Stucky: Wie Sie sehen, ist die FDP in diesem Punkt nicht einer Meinung. Ich vertrete die Ansicht der Minderheit, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Es ist immer eine schlechte Gesetzgebung, wenn sich in den Normen politische Taktik niederschlägt. Artikel 21 ist ein typischer Fall, denn es geht – wie Herr Blatter schon ausgeführt hat – nicht darum, eine abstrakte Norm zu schaffen, sondern darum, zu verhindern, dass ein Staatsschutzgesetz à la longue zustande kommt. Herr Blatter hat die Begründung schon gegeben, warum die Linke das nicht will.

2. Wir setzen uns respektive den Bundesrat mit diesen fünf Jahren im Grunde genommen selber unter Druck. Dazu brauchen wir aber keine gesetzliche Norm; das können wir auch sonst machen. Abgesehen davon wird dieser Druck durch eine verunglückte Formulierung ausgeübt, weil man einfach sagt: Die Norm entfällt nach fünf Jahren.

3. Es ist ausgeführt worden, damit würde dieses Datenschutzgesetz referendumsgefährdet. Ich glaube aber nicht, dass ein Referendum deswegen grosse Aussicht auf Erfolg hätte: Man kann dem Bürger ohne weiteres klarmachen, dass die Bekämpfung des Drogenhandels, des Terrorismus usw. nun ein-

mal vom Staat – für ihn, den Bürger selber – vorgenommen werden muss und dass die Fahndung und damit in modernen Zeiten die Sicherung der Daten mit EDV dazugehören.

4. Was geschieht, wenn diese fünf Jahre ungenutzt vorbeigehen? Dann hätten wir das Auffangnetz im Datenschutz nicht mehr, wir stünden tatsächlich vor einer Gesetzeslücke. Es wurde gesagt, der Bundesrat habe im Datenschutzgesetz selbst Ausweichmöglichkeiten, z. B. Artikel 4. Artikel 4 besagt höchstens, dass der Bundesrat die Auskunftserteilung, die Einsicht in die Daten verweigern kann. Aber eine Fahndung gegenüber Terrorismus, Drogen usw. umfasst die ganze Datenerfassung, nicht allein die Auskunftspflicht. Wollen wir denn am Schluss, wenn die fünf Jahre vorbei sind, zu Notrecht greifen? Das sollten wir wenn möglich vermeiden – und es ist möglich, indem wir die fünf Jahre nicht in das Gesetz aufnehmen.

Dünki: Ich nehme im Namen der LdU/EVP-Fraktion Stellung zu diesem umstrittenen Artikel des Datenschutzgesetzes.

Bei diesem Artikel 21 werden wir den Minderheitsantrag unterstützen. Es ist dringend notwendig, dass der Bundesrat für die Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des Extremismus und des organisierten Verbrechens besondere Bestimmungen erlässt. Wie Sie gehört haben, soll die Regelung in einem besonderen Staatsschutzgesetz geschehen. Das ist an und für sich richtig, und wir befürworten diese Sachzuweisung grundsätzlich.

Bis dem Staatsschutzgesetz allenfalls Rechtskraft erwächst, werden noch viele Jahre vergehen. Ich zweifle keinen Augenblick daran, dass dieses Gesetz einmal stark umkämpft sein wird. Wie es auch herauskommt, ein Referendum liegt zum vornherein in der Luft. Nach unserer Meinung muss aber auf diesem heiklen Gebiet unter allen Umständen eine Regelung bestehen; darum ist es utopisch zu meinen, innerhalb von fünf Jahren könne einem solchen Beschluss Rechtskraft erwachsen.

Wenn der Nationalrat an dieser Frist festhält, gehen wir das Risiko ein, dass wir in fünf Jahren keine Regelung haben. Wollen wir dies wirklich? Wenn Sie die unheilige Allianz ansehen, welche den Kommissionsmehrheitsantrag vertritt, muss ich annehmen, dass sowohl bürgerliche wie sozialdemokratische Kreise dieses Ziel anstreben, selbstverständlich mit unterschiedlicher Argumentation.

Mir scheint, dass die eine Seite überhaupt nicht an einem griffigen Staatsschutzgesetz interessiert ist. Sie würde eine Nulllösung vorziehen.

Ein gleiches Ziel verfolgen Vertreter der sozialdemokratischen und der grünen Fraktion. Sie wollen aber – und das ist meine gefühlsmässige Ueberlegung –, dass dieses Traktandum ein Dauerbrenner bleibt und nie zu einem befriedigenden Abschluss gebracht werden kann.

Ich fordere die Fraktionen auf, ehrlich die Karten auf den Tisch zu legen. Hier wird ein undurchsichtiges Spiel getrieben, das wir nicht hinnehmen sollten. Wir tun gut daran, dem Bundesrat zu folgen, der uns empfiehlt, diese Abstimmung nicht zu einer Schicksalsabstimmung darüber werden zu lassen, ob der Staatsschutz überhaupt weitergeführt wird oder nicht. Einen vernünftigen Staatsschutz wird es zu allen Zeiten brauchen. Das sollten wir ehrlicher Weise einsehen, und zwar alle Lager. Wir stimmen dem Ständerat und dem Bundesrat zu, denn diese Gremien beweisen in dieser Frage Weitblick.

Thür: Hier handelt es sich zweifelsohne um die wichtigste Differenz gegenüber den ständerätlichen Beschlüssen. Wir haben die Staatsschutzdebatte ausführlich geführt, und ich möchte sie nicht neu aufrollen. Wir müssen heute einen politischen Entscheid fällen, und dieser Entscheid muss sicherstellen, dass dieses längst überfällige Datenschutzgesetz auch die Referendumshürde nimmt. Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission diese Sorge formuliert, aber meines Erachtens dann die falschen Schlüsse gezogen.

Meines Wissens sind Referendumsdrohungen in bezug auf Artikel 21 nur von jenen Kreisen gekommen, welche eine rechtsstaatlich saubere gesetzliche Grundlage für den Staatsschutz verlangen und nicht bereit sind, dem Bundesrat auf unbestimmte Zeit, ohne nähere Präzisierung eine generelle Er-

mächtigung zur Fortsetzung der Staatsschutzstätigkeit zu erteilen. Wenn wir das in diesem Sinne lösen wollten, holen wir kein Vertrauen zurück und gefährden erst noch dieses Datenschutzgesetz. Ich bitte Sie, dies bei Ihrem Entscheid zu bedenken und zu berücksichtigen, dass die Mehrheitsfassung, wie sie heute zur Diskussion steht, bereits einen Kompromiss darstellt.

Die Gegner einer Befristung argumentieren, dass bei einer Ablehnung des kommenden Staatsschutzgesetzes der Staatsschutz nicht weitergeführt werden könnte. Diese Argumentation ist verräterisch. Sie drückt aus, dass die Gegner dieser Befristung nicht gewillt wären, einen negativen Volksentscheid zu akzeptieren, und deshalb für alle Fälle, auch wenn das Staatsschutzgesetz scheitert, einen Auffangtatbestand aufbauen wollen.

Die Argumentation der Gegner einer Befristung ist auch sachlich falsch, weil sie verkennet, dass unsere staatliche Unabhängigkeit durch eine Vielzahl von Strafnormen geschützt ist, ob wir Artikel 21 in dieser Form haben oder nicht, ob wir die Befristung haben oder nicht. Beispielsweise werden in den Artikeln 265 bis 278 des Strafgesetzbuches die «Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung» erfasst. Artikel 275 StGB erwähnt die «Gefährdung» oder die «Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung», Artikel 275-bis StGB befasst sich mit «staatsgefährlicher Propaganda», und Artikel 275ter StGB verbietet Vereinigungen, welche gegen die Unabhängigkeit arbeiten.

Sie sehen, wir haben aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen bereits heute einen sehr umfassenden Staatsschutz. Das gilt es zu bedenken, wenn diese Bestimmung beurteilt wird.

Herr Steinegger von der freisinnigen Fraktion hat bereits in der ersten Beratung im letzten Sommer auf diesen Sachverhalt hingewiesen und die Schlussfolgerung gezogen: «All diese Bestimmungen können mit den normalen strafprozessualen Mitteln inklusive der sogenannten Vorfeldaufklärung durchgesetzt werden.» Es ist deshalb einfach nicht wahr, was ständig, auch heute wieder, behauptet wird, dass der Staat mit dieser Befristung schutzlos dastehe.

Herr Steinegger hat bei der ersten Beratung für den damaligen Antrag Petitpierre votiert; mittlerweile ist dieser Antrag zur Mehrheitsfassung geworden, die heute zur Entscheidung vorliegt.

Ich bitte Sie, im Interesse eines rechtsstaatlich sauberen Datenschutzgesetzes das gleiche zu tun und der Mehrheit zu folgen.

Rechsteiner: Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, der Mehrheitsfassung mit der Befristung der Ausnahmebestimmung auf fünf Jahre zuzustimmen.

In Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Thür möchte ich Sie daran erinnern, dass die Mehrheitsfassung mit der Befristung auf fünf Jahre bereits ein Kompromiss ist, ein Kompromiss der ersten Lesung, der in der Differenzbereinigung noch abgeschwächt worden ist. Der Antrag Petitpierre, der in der ersten Lesung eine Mehrheit fand, war eine Kompromissfassung in diesem Plenum. Die SP-Fraktion hat damals für Streichung der Ausnahmebestimmung für den Staatsschutz votiert. Es lagen auch mehrere Minderheitsanträge vor, die weiter gehende Einschränkungen für den Staatsschutz und für die politische Polizei vorsahen. Der Antrag Petitpierre als Kompromiss fand im Plenum eine Mehrheit.

Im Ständerat ist dieser Kompromissantrag gemäss Herrn Petitpierre noch einmal etwas verwässert worden. Die Ausnahmebestimmung ist durch einen weiteren Tatbestand ergänzt worden, durch die militärische Sicherheit, und zwar ohne dass für diese Erweiterung eine plausible Begründung hätte vorgelegt werden können und ohne dass sich beispielsweise das EMD zur Notwendigkeit dieser Ergänzung geäussert hätte. Trotzdem melden wir gegen diese Erweiterung der Ausnahmebestimmungen keine Opposition an.

Die Befristung ist im Ständerat nur knapp – mit 14 zu 10 Stimmen – unterlegen. Bei dieser Ausgangslage und diesem knappen Stimmenverhältnis im Ständerat besteht sicher kein Grund, im Differenzbereinigungsverfahren auf die fragwürdige Sonderbestimmung einzuschwenken, die der Bundesrat und

die Kommissionsminderheit vorschlagen; denn damit wären letztlich alle Missbräuche, welche die PUK festgestellt hat, wieder programmiert. Alle Gefahren, die die Vergangenheit nur zu klar gezeigt hat, würden wieder auflieben.

Herr Blatter hat in seinem Votum in erschreckender Weise offenbart, was er vom Schweizervolk hält, oder er hat sich zumindest als kurioser Demokrat entpuppt, wenn er dem Volk im Zusammenhang mit dem Staatsschutzgesetz nur eine Möglichkeit zugestehen will. Das Volk soll zu einem Staatsschutzgesetz ja sagen können, dann ist es in Ordnung, dann ist ein Volksentscheid zu akzeptieren. Aber Herr Blatter könnte nicht akzeptieren, wenn das Volk nein zu einem Staatsschutzgesetz sagen würde und keine präventive politische Polizei möchte. Dafür will er diese weitestgehende Ausnahmeklausel, und er will sie auf Dauer.

Es ist halt so: Wenn das Parlament und der Bundesrat innert dieser fünf Jahre ein Staatsschutzgesetz beschliessen und dann das Volk nein sagt, dann muss dieses Nein Konsequenzen haben. Umgekehrt, wenn es ja sagt, hat das auch Konsequenzen; das folgt aus der Demokratie, das folgt aus demokratischen Prinzipien.

Im übrigen hat das Votum von Herrn Blatter gezeigt, wie dünn seine Argumente sind, wenn er immer wieder vom Drogenhandel sprechen muss. Drogenhandel und Verfolgung des Drogenhandels haben sicher nichts mit Staatsschutz zu tun. Es bestehen besondere Gesetze, um den Drogenhandel zu bekämpfen, der in diesem Zusammenhang nicht zur Diskussion steht. Ebensovienig steht der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Verbrechen zur Diskussion. Dafür existiert das Strafgesetzbuch, es existiert auch der strafrechtliche Staatsschutz. Diesbezüglich gehen die Bestimmungen schon heute sehr, sehr weit; viel zu weit, wie wir meinen. Es geht heute aber nicht um den strafrechtlichen Staatsschutz und nicht um den Schutz vor Verbrechen.

Zum Schluss noch eine Bemerkung zur Frage eines möglichen Referendums. Die Frage des Referendums ist im Zusammenhang mit dieser Freizeichnungsklausel nach der Fassung des Bundesrates oder der Minderheit gerade von den Demokratischen Juristinnen und Juristen in den Raum gestellt worden. Man darf diese Referendumsdrohung nicht einfach auf die leichte Schulter nehmen. Diese Organisation hat bereits einmal bei einem umstrittenen Gesetz – es handelte sich um die OG-Revision – das Referendum ergriffen. Dieses Referendum war erfolgreich. Ich möchte Sie davor warnen, diese Ausgangslage zu unterschätzen.

Beim Datenschutzgesetz handelt es sich, gesamthaft gesehen, um kein schlechtes Gesetz. Es handelt sich um ein Gesetz, bei dem in einigen Bereichen – ich erinnere Sie an die Auseinandersetzungen um die Stellung der Medien, aber auch um die Stellung der Institutionen, des Datenschutzbeauftragten, der Datenschutzkommission – zumindest auf der Linie einer mittleren Unzufriedenheit Kompromisse gefunden worden sind. Es wäre fahrlässig, diese Kompromisse, diese Lösungen wieder zu gefährden, nur weil es gewisse Leute nicht lassen können, im Datenschutzgesetz die Schnüffelei der politischen Polizei zu legitimieren.

Ich glaube deshalb, dass es keine andere Lösung gibt, als diese Kompromissfassung aus der ersten Lesung, ergänzt noch um die militärische Sicherheit nach der Fassung des Ständerates, zu beschliessen. Damit kann dieses Gesetz in Kraft treten, so dass der Datenschutz für die Schweiz endlich greifen kann.

Luder: Mit grosser Mehrheit unterstützt die SVP-Fraktion den Minderheitsantrag Blatter, also die Version des Ständerates. In diesem Artikel geht es um die Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus, des organisierten Verbrechens sowie um die Gewährleistung der militärischen Sicherheit. Die Kommissionsmehrheit will die dazu nötigen Ausnahmen im Datenschutzgesetz auf fünf Jahre befristen. Bis dann soll ein Staatsschutzgesetz auf die Beine gestellt werden.

Die SVP-Fraktion geht mit Herrn Blatter einig: Eine solche Fünfjahresregelung ist ein äusserst gefährliches Pokerspiel, das leicht zugunsten des Verbrechertums ausgehen kann. Es

ist gar nicht so sicher, dass in fünf Jahren das Staatsschutzgesetz steht. Wenn es nicht steht, haben wir nach diesen fünf Jahren nur noch stumpfe Instrumente in den Händen, um gegen das organisierte Verbrechen antreten zu können.

Ich bitte mit der Fraktion, dem Minderheitsantrag Blatter, also dem Ständerat, zuzustimmen.

M. Deiss: Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous invite à vous opposer à la limitation à cinq ans de l'article 21, et ce parce qu'il s'agit de trouver un équilibre entre l'intérêt individuel d'une protection contre les traitements abusifs des données et l'intérêt tout aussi légitime de la société et de l'Etat à se protéger contre le terrorisme et les extrémismes violents.

Il semble que, dans cette salle, certains milieux soient opposés à toute garantie nouvelle protégeant ces intérêts éminemment sociaux. Ils ne veulent ni de cette protection dans la loi présente, à l'article 21, ni d'une nouvelle loi spéciale. L'idée de limiter à cinq ans la validité de l'article 21 leur est donc sympathique pour s'en débarrasser définitivement et provoquer ainsi le vide.

A l'opposé, il y a ceux qui souhaitent la mise en place rapide d'une telle loi spéciale sur la protection des intérêts de l'Etat. Pour eux, cette clause de la limitation temporelle doit faire office de moyen de pression sur le Conseil fédéral, sur le législateur, voire sur le souverain qui, à diverses reprises, s'est d'ailleurs montré réticent face à des textes semblables. Leur alliance avec les milieux fermement opposés à une loi spéciale n'est pas seulement étonnante mais surtout périlleuse et risque bien de s'avérer pernicieuse et de provoquer l'effet contraire, en nous conduisant vers une situation où il n'y aura ni loi ni article 21. Faire ainsi le jeu de l'adversaire semble imprudent, car même les plus chevronnés d'entre vous ne vont pas nous faire croire qu'il est possible – notamment dans un domaine aussi difficile, où les esprits sont encore chargés d'émotion – de fixer avec certitude un délai impératif, fut-il de cinq ans, pour l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi.

Le groupe démocrate-chrétien, à l'unanimité, est favorable à l'article 21 et surtout à l'élaboration d'une loi spéciale sur la protection des intérêts supérieurs de la société contre le crime organisé et la violence aveugle. Il est prêt, d'ailleurs, à collaborer avec ses alliés pour que le délai de cinq ans ne soit pas dépassé. Il refuse, en revanche, de courir le risque d'un vide juridique en la matière et vous invite à suivre la minorité de la commission et du Conseil des Etats. C'est ainsi que vous nous éviterez de légiférer sous la menace d'une guillotine.

M. Guinand: Dans ce débat, il n'y a en réalité pas une minorité et une majorité mais trois camps: le premier est celui de ceux qui s'opposent à toute exception en faveur du Conseil fédéral, même pour lutter contre le terrorisme, l'extrémisme violent, le crime organisé et le service de renseignements prohibés ou la garantie de la sécurité militaire. Lors du premier débat, ils ont en effet proposé de biffer purement et simplement l'article dont nous débattons et ils se sont d'ailleurs clairement prononcés récemment contre le projet de loi relative à la protection de l'Etat présenté par le Conseil fédéral. Ceux qui appartiennent à ce premier camp se rallient aujourd'hui au troisième camp, mais cela uniquement pour des raisons tactiques.

Dans le deuxième camp, il y a ceux qui reconnaissent la légitimité d'une exception en faveur du Conseil fédéral, mais qui estiment que cette question devra par la suite être réglée par une loi appropriée. J'appartiens à ce deuxième camp.

Enfin, dans le troisième camp, il y a ceux qui partagent le point de vue du deuxième camp, qui veulent donc une loi appropriée, entre-temps des exceptions en faveur du Conseil fédéral, mais qui veulent faire pression sur ce dernier en limitant son pouvoir à cinq ans pour le cas où une loi appropriée ne serait pas adoptée dans ce délai.

La pression que ce troisième camp veut exercer nous paraît en soi légitime. Nous avions nous-mêmes regretté l'attitude première du Conseil fédéral qui ne voulait pas se presser de présenter un projet de loi sur la sécurité de l'Etat. Pourtant ce projet existe aujourd'hui, et par conséquent, la pression ne devrait plus s'exercer sur le Conseil fédéral mais sur les instances qui seront à même de mettre en oeuvre le projet présenté. Parmi

ces instances, il y a précisément nous, c'est-à-dire le Parlement. Or, il est évident que ceux qui appartiennent au premier camp feront tout pour empêcher qu'une loi soit adoptée ou du moins qu'elle le soit dans le délai que les partisans du troisième camp voudraient impartir.

Si nous adoptons la proposition de la majorité, nous aurons la situation suivante: la loi sur la protection des données une fois achevée pourra être mise en vigueur, ses dispositions d'application adoptées. Comme il paraît évident qu'une loi sur la sécurité et la protection de l'Etat ne pourra pas être adoptée dans les cinq ans – ce que personnellement je regrette – moins de quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la protection des données, le Conseil fédéral devra revenir devant le Parlement pour demander la prolongation du délai que nous aurons introduit et le débat recommencera une nouvelle fois. Sachons donc aujourd'hui achever le long travail d'élaboration de cette loi sur la protection des données, qui apporte des améliorations considérables dans la protection des droits de la personnalité, dans le domaine du traitement des données personnelles, et évitons d'avoir à y revenir avant même que les premières expériences de son application aient pu être analysées.

Je vous invite donc instamment au nom du groupe libéral à vous rallier au Conseil des Etats et à voter la proposition de la minorité de la commission.

Scherrer Jürg: Die Fraktion der Auto-Partei wird der Minderheit, also der Fassung des Ständerats, zustimmen. Eine Begrenzung des Staatsschutzes auf fünf Jahre, ohne die Garantie, dass nach dieser Frist ein Staatsschutzgesetz existiert, ist für uns schlicht inakzeptabel.

Man kennt die Taktik der Sozialisten, welche keinen Staatsschutz wollen. Es ist uns klar, warum; die Gründe dafür sind bekannt. Wir wissen, dass mit dieser Taktik in fünf Jahren mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit kein Gesetz existieren wird, welches das Volk vor Terrorismus, vor verbotenen Nachrichtendienst usw. schützt. Dass sogar bürgerliche Kreise einem solchen Vorgehen, einer solchen Taktik Schützenhilfe leisten, gibt uns zu denken. Es ist schlicht und einfach unverständlich, wie man das Risiko eingehen kann, in absehbarer Frist ohne jeden Staatsschutz dazustehen.

Dass das Referendum gegen ein allfälliges Staatsschutzgesetz ergriffen wird, selbst wenn es in diesem Rat innerhalb von fünf Jahren verabschiedet würde, ist ebenfalls klar. Das gibt eine weitere Verzögerung, und die Unsicherheit wächst. Vor einem allfälligen Referendum gegen das Datenschutzgesetz – ergriffen, weil die Frist von fünf Jahren nicht mehr drin ist – haben wir keine Angst, denn das mehrheitlich bürgerlich denkende und wählende Schweizer Volk will einen Schutz vor Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigem Extremismus und dem organisierten Verbrechen.

In diesem Sinne gibt es für diesen Rat nichts anderes, als der Fassung Minderheit beziehungsweise Ständerat zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Bei Artikel 21 handelt es sich um Spezialdatenschutzrecht, das eigentlich nicht in dieses allgemeine Datenschutzgesetz gehört, sondern in ein Staatsschutzgesetz. Da die Ausarbeitung eines neuen Staatsschutzgesetzes aber eine gewisse Zeit braucht, ist unbestritten, dass wir hier eine Übergangsregelung nötig haben.

Unbestritten ist eigentlich auch die inhaltliche Ausgestaltung dieses besondern Datenschutzrechts im Bereiche des Staatsschutzes. Es ist zwischen dem Ständerat und Ihrem Rat unbestritten, dass der Bundesrat im Bereiche des Staatsschutzes auf dem Verordnungswege die Möglichkeit haben muss, von gewissen Grundsätzen des allgemeinen Datenschutzgesetzes abzuweichen. Es betrifft dies vor allem die Fragen der Zweckbindung, der Bekanntgabe ins Ausland, der Meldepflicht, der Registrierung und der Erkennbarkeit der Beschaffung von Personendaten.

Ich möchte vor allem jene, die wegen Artikel 21 indirekt bereits mit einem Referendum drohen, ausdrücklich auf die grossen Vorteile in der Ausgestaltung dieses Artikels hinweisen. Es ist uns in gemeinsamer Arbeit gelungen, einerseits das Tätig-

keitsgebiet des Staatsschutzes auf die vier zentralen Arbeitsfelder – Bekämpfung des Terrorismus, des verbotenen Nachrichtendienstes, des gewalttätigen Extremismus und des organisierten Verbrechens – einzugrenzen, wobei wir in Uebereinstimmung mit dem Ständerat auch noch die Gewährleistung der militärischen Sicherheit aufgenommen haben. Ein bedeutender rechtsstaatlicher Fortschritt von Artikel 21 liegt sodann darin, dass auch im Bereich des Staatsschutzes ausdrücklich die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht vorgesehen ist.

All dies ist heute unbestritten und stellt gegenüber dem heute geltenden Rechtszustand einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt dar.

Umstritten ist in der Differenzvereinbarung nur noch die Frage dieser fünfjährigen Frist. Dabei muss ich Ihnen ehrlich sagen: Es ist mir bis heute nie ganz klargeworden, was mit dieser fünfjährigen Frist eigentlich erreicht werden soll.

Die einen sagen, mit der fünfjährigen Frist, bis zu deren Ablauf ein neues Staatsschutzgesetz mit den einschlägigen Datenschutzregeln zu erlassen sei, wolle man den Bundesrat unter Druck setzen; man wolle für die Schaffung eines neuen Staatsschutzgesetzes Dampf aufsetzen. Wenn das der Sinn Ihres Bemühens war, ist das längst überholt. Sie wissen, dass der Bundesrat letztes Jahr ein neues Staatsschutzgesetz in die Vernehmlassung gegeben hat. Die Vernehmlassung ist abgeschlossen; wir werten sie aus, und wir werden Ihnen – wenn alles normal geht – noch in diesem Jahr eine Botschaft zu einem neuen Staatsschutzgesetz unterbreiten können. Das kann also nicht weiter der Sinn dieser fünfjährigen Befristung sein.

Dann gibt es Leute – ich glaube, Herr Tschopp gehört zu ihnen –, die sagen: Wir müssen uns selber unter Druck setzen. Das Parlament selber muss sich eine Frist setzen, innert der ein neues Staatsschutzgesetz zu erlassen ist. Wenn das der Sinn der Frist ist, dann ist dieser Artikel falsch formuliert, dann dürfen Sie diese Frist nicht an das Inkrafttreten eines neuen Staatsschutzgesetzes binden; dann müssen Sie formulieren, dass vom Parlament innert fünf Jahren ein neues Staatsschutzgesetz zu verabschieden sei, und nicht, dass dieses neue Staatsschutzgesetz in Kraft zu treten habe.

Es bleibt somit als vernünftige Erklärung nur noch die, dass jene, die keinen Staatsschutz mehr wollen, diesen auf dem indirekten Weg über das Datenschutzgesetz abschaffen möchten, denn dadurch setzen sie tatsächlich unser Volk unter Druck. Wenn Sie diese fünfjährige Frist im Gesetz belassen, dann ist die Volksabstimmung über das künftige Staatsschutzgesetz nicht mehr eine Abstimmung über die konkreten Modalitäten des künftigen Staatsschutzes, sondern es wird eine Abstimmung über «Staatsschutz ja oder nein». Das ist aus der Sicht jener, die keinen Staatsschutz mehr wollen, konsequent, ist aber aus der Sicht jener, die nach wie vor von der Notwendigkeit des Staatsschutzes und damit einer effizienten Bekämpfung des Verbrechens überzeugt sind, ein sehr leichtfertiges Aufs-Spiel-Setzen einer wichtigen Staatsaufgabe.

Aus all diesen Gründen muss ich Sie dringend bitten, hier dem Ständerat und der Minderheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	106 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen

Art. 10 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Vollmer

Bst. c

c. einer Person, deren Firma im Handelsregister ist oder die sonstwie gewerbmässig tätig ist, weder besonders

Art. 10 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Vollmer

Let. c

c. d'une personne dont la raison est inscrite au Registre du commerce ou qui exerce de toute autre manière une activité industrielle ou commerciale, à condition toutefois

Bst. b – Let. b

Angenommen – Adopté

Bst. c – Let. c

Vollmer: Ich stelle Ihnen einen Antrag zu Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c. Worum geht es hier? Unser Rat hat bei der Beratung dieses Artikels 10 am 21. Juni 1991 eine klare Haltung eingenommen: Er hat sich der Fassung des Ständerates widersetzt, und das aus sehr guten Gründen.

Was ist der Kern von Artikel 10 («Rechtfertigungsgründe»)? Gemäss der Fassung des Ständerates wird es möglich sein, dass private Auskunftsteien (das sind Unternehmungen, die Daten über Unternehmungen und Personen sammeln, um sie dann irgendwelchen Geschäftspartnern zwecks Abklärung der Kreditwürdigkeit weiterzugeben) beliebig – und eben auch unter Verletzung der Persönlichkeit – Daten sammeln und Datenbanken anlegen und diese dann gezielt einzelnen Geschäftspartnern verkaufen. Der Bundesrat und – in seiner ersten Beratung – auch der Nationalrat haben hier eine sehr viel vernünftiger Position eingenommen, die die Persönlichkeit der einzelnen Personen besser schützen soll. Sie haben dieses widerrechtliche Sammeln von Daten, also Datensammeln unter Verletzung des Persönlichkeitsschutzes, auf diejenigen Personen begrenzt, die im Handelsregister eingetragen sind. Dies in der Meinung, dass man unter Geschäftsleuten durchaus grosszügiger sein soll, dass man dort durchaus die Möglichkeit geben soll, auch unter sogenannter Verletzung von Persönlichkeitsrechten Daten zu sammeln.

Im Ständerat – und auch in sehr vielen Lobbyistenbriefen, die wir zu Artikel 10 erhalten haben – wurde geltend gemacht, dass die Einschränkung auf Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, zu eng sei, weil es sehr viele Einzelfirmen, Freierwerbende und Selbständige gibt, welche ebenfalls gewerbmässig tätig sind, die aber nicht im Handelsregister eingetragen sind. Es ist von daher gesehen mit Recht geltend gemacht worden, dass die Einschränkung auf Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, zu gross sei und man die Bestimmung ausweiten müsse. Auch der Bundesrat hat sich dieser Meinung angeschlossen.

Was hat man aber getan? Anstatt dass man diese Oeffnung eben nur auf die übrigen Unternehmungen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, ausgedehnt hat, hat man sie vollständig vollzogen. Damit steht wieder Tür und Tor offen für beliebiges Sammeln von Daten, die der Wirtschaft auch über Privatpersonen, auch über ganz gewöhnliche Konsumenten Auskunft geben. Deshalb müssen wir hier eine neue Formulierung einführen, welche die Persönlichkeit des nicht gewerbmässig Tätigen weiterhin schützt.

Ich möchte Ihnen deshalb meine Formulierung empfehlen, diese Rechtfertigungsgründe auf diejenigen Personen einzuschränken, welche entweder im Handelsregister eingetragen oder sonstwie, weil nicht eintragungspflichtig, gewerbmässig tätig sind. Wir haben damit der Intention auch des Bundesrates – ich verweise auf seine Begründung, weshalb er auf die neue Fassung des Ständerates eingeschwenkt ist – vollumfänglich Rechnung getragen. Wir tragen aber auch der Zielsetzung dieses Gesetzes weiterhin Rechnung, nämlich die Persönlichkeit bestmöglich zu schützen.

Anlässlich der letzten Bereinigung der Differenzen ist Herr Loeb François hier aufgetreten – er steht schon wieder für das Gegenvotum bereit – und hat geltend gemacht, wenn man nicht der Fassung des Ständerates folge, sei es den Geschäftsleuten nicht mehr möglich, die Kreditwürdigkeit ihrer Kunden abzuklären.

Passen wir auf, dass wir dieser Argumentation nicht erliegen. Die Kreditwürdigkeit eines Kunden – wenn ein Geschäftsmann diese Abklärung für notwendig erachtet – kann aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten jederzeit

abgeklärt werden. Sie kann aber nicht unter Verletzung des Persönlichkeitsrechtes und nicht gegen den ausdrücklichen Willen des Betroffenen abgeklärt werden. Aber wenn es nötig ist, dass man die Kreditwürdigkeit abklärt, um ein grösseres Geschäft abzuwickeln, kann das selbstverständlich mit Zustimmung der betroffenen Person erfolgen. Alle Kreditkartenunternehmungen holen sich die Zustimmung des entsprechenden Kunden ein, um die Kreditwürdigkeit abklären zu können. Mit der Fassung des Ständerates öffnen wir aber dem Sammeln von Daten insofern Tür und Tor, als private Auskunftsteien aufgrund dieses Artikels über die Kreditwürdigkeit der ganzen Schweizer Bevölkerung persönlichkeitsverletzend Daten anlegen können. Es könnten Riesenregister angelegt werden, die dann im Bedarfsfall von einzelnen Unternehmungen eingesehen oder abgerufen werden könnten, um die Kreditwürdigkeit eines bestimmten Kunden abzuklären.

Mit dem Datenschutzgesetz wollten wir gerade verhindern, dass irgendwelche grossen Dateien ohne Kenntnis der Betroffenen angelegt werden, dass hier auf persönlichkeitsverletzende Art und Weise von Privatpersonen Daten gesammelt werden, die vielleicht dann am Tage X von einer Unternehmung wegen der Kreditwürdigkeit einer Privatperson abgerufen werden können.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie meinem Antrag zu. Wir tragen damit den Bedenken seitens der Wirtschaft insofern Rechnung, als wir das Kriterium des Handelsregistereintrages entsprechend ausweiten und alle Unternehmungen und geschäftlich tätigen Personen miteinbeziehen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Wir verhindern damit, dass auf Vorrat über Private, die Konsumenten, das ganze Schweizervolk beliebige Dateien angelegt werden, wobei die Datenerhebung zum Teil erst noch widerrechtlich und persönlichkeitsverletzend erfolgen könnte.

Ich bitte Sie deshalb, hier meinem Einzelantrag zuzustimmen.

Loeb François: Ich bin froh, dass Kollege Vollmer immerhin das Problem sieht: Der Handelsregistereintrag deckt nicht alles ab.

Die Kreditwürdigkeitsfrage oder die Bonitätsprüfungsfrage ist eine sehr wichtige Frage. Stellen Sie sich vor, dass in der Schweiz pro Jahr 1,4 Millionen Zahlungsbefehle versandt werden. Stellen Sie sich diesen Leerlauf vor. Nun wollen wir hingehen und diesen Leerlauf noch vergrössern, indem die Wirtschaft die Bonität nicht überprüfen kann.

Der Vorschlag, den Herr Vollmer uns macht, ist in meinen Augen nicht geeignet, weil er Abgrenzungsprobleme bringen wird. Was heisst «gewerbmässig tätig»? Das ist ein Gummibegriff, der einfach zu Schwierigkeiten führen wird. Ich nenne Ihnen als weiteres Beispiel noch die Verwaltungsräte von kleineren Gesellschaften. Es ist wichtig, dass man sieht, wer in einer Gesellschaft ist, wer hinter einer Gesellschaft steht, vor allem bei kleineren Aktiengesellschaften. Diese Verwaltungsräte sind nicht gewerbmässig tätig und wären dann von Bonitätsprüfungen ausgeschlossen.

Ich bitte Sie, hier nicht eine weitere Differenz zum Ständerat zu schaffen, die dann zudem nur zu Auslegungsschwierigkeiten führen wird.

M. Cotti, rapporteur: L'article 10 se rapporte au motif justificatif: «Une atteinte à la personnalité est illicite, à moins qu'elle ne soit justifiée par le consentement de la victime ou par un intérêt prépondérant privé ou public». Ces intérêts sont énumérés à l'alinéa premier, lettre c: «Si les données sont traitées dans le but d'évaluer le crédit d'une personne.» Le Conseil fédéral limitait cette justification aux personnes concernées inscrites au Registre du commerce.

En commission, nous avons discuté parce qu'on croyait qu'il n'était pas opportun de faire une discrimination entre celles qui sont inscrites au Registre du commerce et celles qui ne le sont pas. Pour finir, nous avons pris une décision se ralliant à la solution du Conseil des Etats.

Maintenant, M. Vollmer nous présente une proposition qui est une recherche de compromis louable, parlant de personnes qui sont inscrites au Registre du commerce ou qui exercent de toute autre manière une activité dans un certain domaine com-

mercial ou industriel. J'apprécie la tentative de compromis, mais j'estime que le travail est trop avancé pour examiner à fond la véritable portée de la formulation proposée par M. Vollmer. Quand une personne doit-elle être considérée comme active dans un commerce ou une industrie? J'aimerais avoir des renseignements plus précis à ce propos et demander un avis à l'Office de la justice. Peut-être M. le conseiller fédéral nous donnera-t-il quelques arguments concernant cette évaluation qui me paraît essentielle pour juger la proposition.

Je ne peux donc pas vous indiquer l'opinion de la commission, car cette dernière ne s'est pas exprimée. Mais je n'aimerais en aucun cas pas qu'une nouvelle divergence soit créée parce que le paquet de dispositions que nous vous proposons et dont la réalisation est urgente ne devrait pas être remis en cause par une suggestion qui, tout compte fait, me paraît – permettez-moi, Monsieur Vollmer – secondaire.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Der Antrag von Herrn Vollmer hat in dieser Form der Kommission nicht vorgelegen, weshalb ich Ihnen hier keine Empfehlung der Kommission geben kann.

Immerhin hat sich die Kommission anlässlich der Differenzberatung davon überzeugen lassen, dass es nicht tunlich wäre und auch den effektiven Verhältnissen auf dem Markt nicht entsprechen würde, wenn sich die Rechtfertigungsgründe lediglich gegenüber Firmen, die im Handelsregister eingetragen sind, anführen liessen. Wir haben uns deshalb in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c dem Ständerat angeschlossen. Ich kann mich in der Würdigung dessen, was der Gehalt des Antrages Vollmer ist, dem Kommissionspräsidenten anschliessen. Es ist nämlich nicht ganz klar, was mit «sonstwie gewerbsmässig tätig» gemeint ist. Daraus könnten sich allenfalls Abgrenzungsprobleme ergeben. Nehmen Sie den Inhaber eines kleingewerblichen Betriebes. Es müsste jedesmal geprüft werden: Schafft dieser Inhaber etwas für seine ganz privaten Bedürfnisse an oder zum Zweck des Wiederverkaufs in seinem Betrieb? Es wäre wahrscheinlich seinen Vertragspartnern nicht zumutbar, jedes Mal solch detaillierte Abklärungen zu treffen. In diesem Sinne erachte ich den Antrag als nicht praktikabel.

Es kommt ein weiteres Moment hinzu. Wir befinden uns im Differenzbereinigungsverfahren, und wir sind eher daran, Differenzen abzubauen als neue zu schaffen! Der Antrag bringt, selbst nach den Ausführungen von Herrn Vollmer, nicht derart viel mehr an Gehalt als die ständerätliche Fassung.

Deshalb bitte ich Sie, der Kommission zu folgen und den Antrag Vollmer abzulehnen.

Vollmer: Ich möchte der Kommission für die wohlwollende Aufnahme meines Antrags danken. Ich stelle fest, dass er von den Kommissionssprechern materiell eigentlich nicht bestritten ist. Sie zögern einzig in bezug auf die Formulierung, ob mit dem Begriff «gewerbsmässig» auch eine klare Abgrenzung zu den privaten Personen gefunden werden konnte. Aber materiell sind sie mit der Stossrichtung meines Antrags offenbar einverstanden.

Wir befinden uns im Differenzbereinigungsverfahren, und wir haben heute bereits in anderen Artikeln weitere Differenzen zum Ständerat stehen lassen, so dass Sie ohne weiteres jetzt auch meinen Antrag unterstützen können. Der Ständerat, der sich ja immer wieder als juristisches Gewissen profiliert, wird sich auch hier die Mühe nehmen können, die juristische Formulierung meines Antrags nochmals zu überprüfen und dabei meinem materiellen Anliegen trotzdem Rechnung zu tragen. Ich bitte Sie – gerade aufgrund der Ausführungen der Kommissionsreferenten jetzt mit doppeltem Grund –, meinem Antrag zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Herr Vollmer befürchtet, dass im Rahmen der Überprüfung der Kreditwürdigkeit einer Datensammlung ohne Grenzen Tür und Tor geöffnet würde, weil der Ständerat im Rechtfertigungsgrund in Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c das qualifizierende Merkmal des Handelsregistereintrags herausgenommen hat.

Diese Befürchtungen bestehen nicht zu Recht, denn wenn Sie die Fassung des Ständerates ansehen, sehen Sie, dass zwar einerseits dieses Merkmal des Eintrages in das Handelsregister aufgegeben worden ist, dass sich aber andere Einschränkungen nach wie vor im Gesetzestext finden. Einmal dürfen nur Daten gesammelt werden zur Prüfung der Kreditwürdigkeit, zum Abschluss oder zur Abwicklung eines Vertrags. Dies darf also nicht ziellos vor sich gehen, sondern muss immer im Zusammenhang mit einem ganz konkreten Vertrag geschehen. Eine weitere Sicherung haben Sie dadurch eingebaut, dass besonders schützenswerte Daten ganz klar ausgeschlossen sind.

Der Antrag Vollmer scheitert aber vor allem an der Problematik der Rechtssicherheit. «Gewerbsmässig» kann nur heissen, dass jemand ein Fabrikations-, ein Handels- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreibt, ohne den Umsatz zu erreichen, der zum Handelsregistereintrag führt. Diese Voraussetzungen sind aber gerade mangels Handelsregistereintrags für den Dritten, der die Kreditwürdigkeit dieser Personen überprüft, nicht ersichtlich, und deshalb hat Herr Loeb recht, wenn er sagt, dieser Begriff sei in der praktischen Wirklichkeit nicht ausreichend abgrenzbar.

Anders ist die Situation bei Buchstabe b. Dort haben wir den Handelsregistereintrag durch einen anderen klaren Begriff ersetzt, nämlich den des wirtschaftlichen Wettbewerbs.

Das an sich verständliche Anliegen von Herrn Vollmer kann mit dieser Formulierung nicht realisiert werden. Wie ich ausgeführt habe, haben wir sonst noch genügend Kautelen, um sein Anliegen so zu berücksichtigen, dass tatsächlich nicht einer ungezielten Sammlung von Personendaten Tür und Tor geöffnet wird. Wir befinden uns zudem im Differenzbereinigungsverfahren, und wir sollten hier keine problematische neue Differenz schaffen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	87 Stimmen
Für den Antrag Vollmer	39 Stimmen

Art. 22 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 22 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Adopté

Art. 24

Antrag der Kommission

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5

Wird eine Empfehlung nicht befolgt oder abgelehnt, kann er die Angelegenheit dem Departement oder der Bundeskanzlei zum Entscheid vorlegen. Der Entscheid wird den betroffenen Personen mitgeteilt.

Art. 24

Proposition de la commission

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5

Si une recommandation est rejetée ou n'est pas suivie, il peut porter l'affaire pour décision auprès du département ou de la Chancellerie fédérale. La décision sera communiquée aux personnes concernées.

Art. 24bis

Antrag der Kommission

Titel

Beratung Privater

Wortlaut

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 24bis*Proposition de la commission*

Titre

Conseils aux personnes privées

Texte

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 24ter*Antrag der Kommission*

Titel

Abklärungen im Privatrechtsbereich

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 24ter*Proposition de la commission*

Titre

Elucidations dans le secteur privé

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Cotti**, rapporteur: Je me rapporte aux articles 24, 24bis et 24ter concernant les compétences du préposé fédéral à la protection des données. En abordant la question des compétences de ce dernier, nous touchons certainement un point central de la loi.

En effet, la surveillance du respect des dispositions légales en matière de protection des données constitue une des pierres angulaires du système, sans laquelle l'efficacité de la protection des données ne peut être garantie. Le système que nous avons retenu est fondé avant tout sur le rôle de conseiller et de médiateur de préposé fédéral à la protection des données qui n'a aucune compétence de décision. Le Conseil des Etats a voulu clairement marquer la différence entre le contrôle dans le secteur privé et celui dans le secteur public. Cette distinction a l'avantage de la clarté et ne modifie en rien l'étendue de la surveillance du préposé que nous avons adoptée. Ainsi, la commission vous propose à l'unanimité de suivre la structure et la formulation acceptée par le Conseil des Etats avec – il est vrai – une modification rédactionnelle concernant les notes marginales des articles 24bis et 24ter.

L'article 24 régit les compétences du surveillant dans le secteur public, alors que l'article 24bis règle la fonction du préposé à l'égard de toute personne privée qui requiert son aide et l'article 24ter réglemente la surveillance dans le secteur privé où le préposé n'intervient qu'en cas d'erreur du système, d'obligation d'enregistrement des fichiers ou d'annonce des flux transfrontaliers de données. Cependant, dans la version que nous avons adoptée en juin de l'année dernière nous avons réintroduit la compétence du préposé fédéral à la protection des données de porter ces recommandations devant la Commission de la protection des données lorsqu'un organe fédéral ou un maître de fichier privé s'opposait ou ne respectait pas la recommandation. Le Conseil des Etats a admis cette compétence dans le secteur privé. Par contre, il l'a biffée dans le secteur public lui préférant un droit d'information du département ou de la chancellerie. En effet, il estime qu'une légitimation de l'intervention active du préposé dans le secteur public qui l'autoriserait à porter, pour décision, une recommandation devant la Commission de la protection des données n'est pas compatible avec nos traditions juridiques. Il est difficilement concevable d'envisager qu'une autorité (le préposé) agisse contre une autre (le département). Il convient pour les personnes concernées qui s'estiment lésées d'agir et de recourir éventuellement devant la Commission de la protection des données.

Notre commission s'est ralliée à l'argumentation du Conseil des Etats et renonce au droit d'action proposé dans le secteur public. Toutefois, elle estime que la solution de la Chambre des cantons qui se limite à une information du département ou de la chancellerie (cf. art. 24, al. 4) présente certainement une lacune. Celle-ci ne dit en effet pas si le département ou la chancellerie doit prendre une décision lorsque le préposé l'informe qu'il a émis une recommandation au sujet d'un traitement effectué par un office. En outre, dans la plupart des cas les per-

sonnes concernées n'ont pas connaissance des recommandations du préposé ou du fait qu'un traitement pourrait leur porter préjudice. Certes, le préposé peut informer l'opinion publique lors de ses rapports périodiques ou en publiant certaines recommandations, conformément à l'article 25, mais cela est insuffisant pour préserver les droits des personnes impliquées. C'est pourquoi nous avons adopté une solution de compromis qui prévoit que le préposé informe le département compétent ou la chancellerie lorsqu'un office rejette ou ne respecte pas une recommandation. Le département doit alors constater et transmettre aux personnes concernées cette décision ainsi celles-ci pourront, le cas échéant, recourir. Cette proposition a été adoptée à l'unanimité et, au nom de la commission, je vous invite à vous y rallier.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Hier geht es um die Kompetenzen des Datenschutzbeauftragten. Der Datenschutzbeauftragte greift einerseits im privatrechtlichen Bereich und andererseits im öffentlich-rechtlichen Bereich ein.

Der Ständerat schlägt in Abweichung von unseren Ratsbeschlüssen vor, eine deutliche Trennung zwischen den Kompetenzen im privatrechtlichen und im öffentlich-rechtlichen Bereich vorzunehmen. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, dieser Verdeutlichung durch Trennung der Artikel zu folgen.

Wir können der Argumentation des Ständerates folgen, wonach der Datenschutzbeauftragte als Ombudsperson primär eine Rolle der Vermittlung zwischen den beteiligten Parteien hat und wonach diese Vermittlerrolle dann problematisch werden könnte, wenn der Datenschutzbeauftragte plötzlich in eine Parteistellung hineingeraten könnte, indem er selbständig im öffentlich-rechtlichen Bereich Entscheide des Departements an die Datenschutzkommission weiterziehen könnte. Dies vermag auch aus rechtsstaatlichen Überlegungen nicht zu befriedigen.

Wir schlagen Ihnen deshalb eine Kompromissformel zum Ständerat vor, indem wir zwar im öffentlichen Bereich dem Datenschutzbeauftragten keine Parteistellung im Sinne einer Aktivlegitimation zum Weiterzug an die Kommission einräumen, aber selbstverständlich die vollen Rechte der Betroffenen zum Weiterzug an die Kommission oder allenfalls auch ans Bundesgericht wahren. Das bedeutet, dass die Bekanntgabe der Entscheide Voraussetzung dafür ist, dass sich betroffene Personen tatsächlich zur Wehr setzen können, wenn sie das für notwendig erachten.

Deshalb empfehlen wir Ihnen Artikel 24 Absatz 5 in einer neuen Formulierung, indem wir den Datenschutzbeauftragten legitimieren, die betroffene Person über den Entscheid zu orientieren und es dem oder der Betroffenen selbst anheimzustellen, ob er bzw. sie ein Rechtsmittel an die Rekurskommission oder allenfalls ans Bundesgericht ergreifen will.

Ich bitte Sie, dem Antrag Ihrer Kommission, der – wie gesagt – eine Mittellösung zwischen unseren ursprünglichen Beschlüssen und den Beschlüssen des Ständerates darstellt, zu folgen. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen diese Lösung einstimmig.

Bundesrat **Koller**: Es handelt sich hier zweifellos um die zweite wichtige Differenz, die wir zwischen den beiden Räten noch haben.

Einigkeit besteht jetzt erfreulicherweise einerseits darüber, dass der Datenschutzbeauftragte wirklich «nur» Ombudsmann sein soll, d. h. Vermittler zwischen den Datenbearbeitern und den Bürgerinnen und Bürgern. Hierüber besteht keine Differenz mehr. Andererseits war zwischen den beiden Räten auch unbestritten, dass der Datenschutzbeauftragte, wenn seine Empfehlungen nicht befolgt werden, im privaten Bereich eine Entscheidung der Datenschutzkommission bewirken kann.

Dagegen ist bis jetzt umstritten, ob eine ähnliche Kompetenz des Datenschutzbeauftragten auch im öffentlichen Bereich bestehen soll. Der Ständerat hat sich bisher auf den Standpunkt gestellt, dass es mit unserem Staatsverständnis schlecht vereinbar sei, wenn der Datenschutzbeauftragte als eine staatliche Behörde gegen eine andere staatliche Behörde, nämlich den Departementschef, einen Prozess anstrengen könne. Dieser Einwand des Ständerates besteht zu

Recht. Andererseits wäre es aber unbefriedigend gewesen, wenn im öffentlichen Bereich der Departementschef sich einfach über die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten hätte hinwegsetzen können.

Ich glaube, wir haben zusammen mit Ihrer Kommission nun eine Lösung gefunden, die meiner Meinung nach eine Chance hat, im Ständerat angenommen zu werden. Zwar vermeiden wir jetzt im öffentlichen Bereich, dass eine staatliche Behörde gegen eine andere staatliche Behörde einen Prozess eröffnet; aber der Entscheid des Departementschefs wird den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern mitgeteilt, und sie haben ihrerseits die Möglichkeit, an die Datenschutzkommission zu gelangen, also bei der Datenschutzkommission ein Rechtsmittel einzulegen. Das ist eine Rechtsmittelmöglichkeit, die wir auch in anderen Gebieten staatlicher Tätigkeit kennen.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem Kompromissvorschlag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 26

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Festhalten

Art. 26

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Maintenir

M. Cotti, rapporteur: L'article 26, alinéa 3, règle les compétences du préposé fédéral à la protection des données dans le domaine de la recherche médicale.

Selon l'article 321bis du Code pénal, qui figure en annexe au présent projet de loi et pour lequel il ne subsiste plus de divergence, une commission d'experts peut autoriser la levée du secret médical à des fins de recherche. Le préposé fédéral peut également intervenir dans ce secteur en tant que conseiller. Il doit aussi surveiller le respect des charges fixées lors de l'octroi d'une autorisation de recherche. Enfin, il veille à l'information des patients sur leurs droits. Le préposé avait également, selon la version que nous avons adoptée en juin, le droit de recourir contre les autorisations de la Commission d'experts auprès de la Commission de la protection des données. Le Conseil des Etats a cependant biffé cette compétence pour les mêmes motifs que ceux évoqués à l'appui de la suppression de son droit de porter des recommandations du secteur public devant la commission dont on vient de parler à propos des articles 24, 24bis et 24ter.

Votre commission vous propose néanmoins de maintenir cette compétence. En effet, la situation en cause n'est pas comparable à celle qui prévaut dans l'Administration fédérale où il est justifié, je le répète, de ne pas permettre à une autorité d'agir contre une autre autorité. La Commission d'experts sur la recherche médicale agit sans instructions lorsqu'elle délivre une autorisation. Elle n'est pas incorporée dans une structure hiérarchique de l'administration. Aucun département ne peut s'ingérer dans son activité. En outre, elle agit en tant qu'autorité de première instance. Si l'autorisation n'est pas accordée, le chercheur peut recourir à la Commission de la protection des données. Par contre, lorsque l'autorisation est délivrée et que le préposé estime qu'elle l'a été à tort, aucun patient ne sera généralement en mesure de percevoir que ces données seront utilisées à des fins de recherche. C'est pourquoi il se justifie ici que le préposé puisse recourir auprès de la Commission de la protection des données et représenter ainsi les intérêts des patients.

Au nom de la commission, qui s'est prononcée à l'unanimité, je vous invite à accepter l'article 26, alinéa 3, c'est-à-dire à maintenir telle quelle la compétence du préposé à recourir contre les autorisations délivrées par la Commission d'experts sur la recherche médicale.

Frau **Nabholz**, Berichterstatterin: Artikel 26 Absatz 3 betrifft einen weiteren recht sensiblen Bereich, weil wir hier in einer Interessenkollision stehen zwischen dem Berufsgeheimnis auf der einen Seite – der Persönlichkeitsschutz soll mit diesem Berufsgeheimnis gewahrt werden – und den Interessen der medizinischen Forschung auf der anderen Seite.

Ihre Kommission glaubt, dass dieser Interessenkonflikt mit den Beschlüssen, die wir im vergangenen Juni gefällt haben, am besten gelöst werden kann. Wir beantragen Ihnen daher einstimmig, an Artikel 26 Absatz 3 gemäss unseren Ratsbeschlüssen festzuhalten.

Wir erachten es als nicht opportun, dem Datenschutzbeauftragten in diesem heiklen Bereich zwischen Persönlichkeitsschutz einerseits und Forschungsinteressen andererseits die Beschwerdelegitimation zu entziehen, weil – wie wir vom Kommissionspräsidenten gehört haben – die Kommission, die über die Aufhebung des Berufsgeheimnisses entscheidet, selbständig als unabhängige erstinstanzliche Behörde entscheidet und nicht weisungsgebunden ist. Das würde bedeuten, dass im Fall, wo einem Gesuch um Aufhebung des Berufsgeheimnisses nicht stattgegeben wird, der betroffene Forscher durchaus legitimiert wäre, diesen Entscheid an die Kommission weiterzuziehen. Im umgekehrten Fall aber – wo einem Gesuch um Aufhebung des Berufsgeheimnisses stattgegeben wird, aber der Datenschutzbeauftragte die Auffassung vertritt, das sei nicht opportun und diese Bewilligung sei zu Unrecht erteilt worden – könnte einzig und allein der Datenschutzbeauftragte hier die Rechte der Patienten wahren, zumal der Patient über interne Vorgänge nicht orientiert ist. Wir vertreten deshalb einstimmig die Meinung, dass die Kompetenz des Datenschutzbeauftragten, eigenständig an die Kommission zu gelangen und einen solchen Entscheid weiterzuziehen, richtig ist – auch um zwischen den Forschungsinteressen einerseits und den Patienteninteressen andererseits einen Ausgleich zu schaffen.

Wir bitten Sie, bei Absatz 1 der Fassung des Ständerates zuzustimmen und bei Absatz 3 an unserem Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Rekurskommission im Sinne von Artikel 71a bis 71c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Sie entscheidet

Abs. 3

Festhalten

Abs. 4

Streichen

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1

.... une commission d'arbitrage et de recours au sens des articles 71a à 71c de la loi fédérale sur la procédure administrative. Elle statue sur:

Al. 3

Maintenir

Al. 4

Biffer

M. Cotti, rapporteur: L'article 27, alinéa 3, concerne les mesures provisionnelles et il convient de faire une remarque à propos de l'alinéa premier. Nous vous proposons tout d'abord une modification rédactionnelle, due à la révision de l'organisation judiciaire fédérale que nous avons adoptée l'an dernier et qui vient d'entrer en vigueur.

Ensuite, par 9 voix sans opposition, la commission vous propose de maintenir la divergence à l'alinéa 3, lequel règle la prise de mesures provisionnelles par le président de la Commission sur la protection des données, à la demande du préposé fédéral.

Le Conseil des Etats a biffé cette compétence, estimant qu'il

revenait au privé de demander de telles mesures qui, en outre, sont régies par la procédure administrative. Il est vrai que, lorsqu'un procès est pendant, l'autorité de recours, ou son président, peut toujours prendre des mesures provisionnelles. Toutefois, dans le cas de l'article 27, alinéa 3, il y a une différence assez importante puisque cette disposition vise le cas où aucune procédure de recours n'est pendante. Ainsi, lorsque le préposé examine d'office ou sur demande un traitement et qu'il constate que des personnes risquent de subir des préjudices irréparables, notamment lors du flux transfrontalier des données, il ne peut de lui-même prendre des mesures provisionnelles, en interdisant par exemple le transfert. Il doit d'abord émettre une recommandation, laquelle fera par la suite l'objet d'une décision, soit du département concerné, soit de la Commission sur la protection des données. Jusque-là, il n'y a aucune possibilité de prendre des mesures provisionnelles. Cette disposition doit ainsi permettre de combler une lacune importante dans ce domaine en permettant au préposé de demander au président de la Commission de la protection des données, en dehors d'une procédure de recours, de prendre, le cas échéant, des mesures provisionnelles et de préserver ainsi les droits des personnes concernées. Au nom de la commission, je vous invite à maintenir cette compétence du préposé en réintroduisant l'alinéa 3 qu'avait biffé le Conseil des Etats.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: In Artikel 27 gibt es zwei Differenzen.

Auf der einen Seite können wir nun in bezug auf die Organisation der Datenschutzkommission nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege wieder auf dieses seit 15. Februar 1992 in Kraft stehende Gesetz verweisen (Abs. 1). Es ist also nicht nötig, dass wir hier speziell eine Organisation vorsehen. Wir können deshalb Absatz 4 problemlos streichen.

Eine materielle Differenz zum Ständerat besteht in Absatz 3, wo wir Ihnen empfehlen, an unserem Beschluss festzuhalten, d. h. so zu verfahren, wie es uns der Bundesrat vorschlägt. Das Problem besteht darin, dass der Präsident der Rekurskommission, wenn eine Beschwerde hängig ist, immer vorsorgliche Massnahmen anordnen kann. Es gibt aber eine Lücke in jenen Fällen, bei denen eine Beschwerde noch nicht hängig ist, der Datenschutzbeauftragte aber allenfalls bereits eine Untersuchung vorgenommen und festgestellt hat, dass Rechtsgüter gefährdet sind. Dies kann z. B. dann der Fall sein, wenn ein Datentransfer – etwa ins Ausland – unmittelbar bevorsteht. Hier wäre nun die Situation blockiert. Es könnten keine vorsorglichen Massnahmen zum Schutz dieser gefährdeten Rechtsgüter angeordnet werden.

Deshalb beantragen wir Ihnen hier – für den Fall, dass ein Verfahren noch nicht hängig ist, aber bereits eine Untersuchung durch den Datenschutzbeauftragten läuft –, diese Lücke zu schliessen und an unserer Fassung festzuhalten. Der Datenschutzbeauftragte könnte dann im Laufe seiner Untersuchungen den Präsidenten der Datenschutzkommission anrufen, bevor ein Beschwerdeverfahren läuft. Dieser könnte gestützt auf diese Anrufung vorsorgliche Massnahmen anordnen. Das würde erheblich zur Rechtssicherheit beitragen und eine Lücke, die dringend der Schliessung bedarf, auch tatsächlich schliessen.

Angenommen – Adopté

Aenderung von Bundesgesetzen Modification de lois fédérales

Ziff. 1¹

Antrag der Kommission

Einleitung

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege wird wie folgt geändert:

Art. 100 erster Satz

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist, ausgenommen bei Streitigkeiten aus dem Datenschutz, zudem unzulässig gegen:

Ch. 1¹

Proposition de la commission

Introduction

La loi fédérale d'organisation judiciaire est modifiée comme il suit:

Art. 100 première phrase

De plus, exception faite des litiges en matière de protection des données, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre:

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 328b Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Rechsteiner, Dünki, von Felten, Gross Andreas, Jeanprêtre, Thür)

Festhalten

Ch. 1 art. 328b al. 1, 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Rechsteiner, Dünki, von Felten, Gross Andreas, Jeanprêtre, Thür)

Maintenir

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit: Bei Artikel 328b OR möchte ich Ihnen namens der Minderheit vorschlagen, bei der Fassung des Bundesrates zu verbleiben, was bei Absatz 2 beinhaltet, dass der Arbeitgeber Auskünfte über den Arbeitnehmer an Dritte nur dann erteilen darf, wenn eine gesetzliche Vorschrift dies vorsieht oder wenn der Arbeitnehmer zugestimmt hat.

Es ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, die im Obligationenrecht neu vorgeschrieben werden soll, aber eine Selbstverständlichkeit, die für die betroffenen Arbeitnehmer von grosser Bedeutung ist.

Der Bundesrat hat in der Botschaft einleuchtend und mit überzeugenden Argumenten dargelegt, dass es sonst wohl kaum ein Rechtsverhältnis gibt – wie es das Arbeitsverhältnis mit sich bringt –, bei dem personenbezogene Daten in solch grossem Umfang und während längerer Zeit erhoben und bearbeitet werden wie beim Arbeitsverhältnis. Gerade wegen der grossen tatsächlichen und rechtlichen Abhängigkeit des Arbeitnehmers in bezug auf diese Datenbearbeitung, die tief in seinen Persönlichkeitsbereich eingreift, ist es sehr wichtig, dass er in bezug auf die Weitergabe dieser sensiblen Daten ein Mitgestaltungsrecht, ein Mitentscheidungsrecht hat.

Für den Bund und für die grösseren Unternehmen ist es längst klar, dass Daten, die bearbeitet werden, im Laufe des Arbeitsverhältnisses nicht ohne Zustimmung des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin weitergegeben werden dürfen, dass für die Weitergabe dieser Daten eine gesetzliche Vorschrift oder eben diese Zustimmung vorliegen muss. Man kann diese Pflicht auch aus der Regelung des Arbeitszeugnisses ableiten. Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin hat bekanntlich aufgrund der OR-Regelung das Recht, statt einem ausführlichen Arbeitszeugnis eine reine Arbeitsbestätigung zu verlangen, nämlich dann, wenn Spannungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorhanden sind, wenn es unter Umständen ganz gravierende Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gibt. Dann ist es wichtig, dass der Arbeitnehmer, die Arbeitnehmerin ein Mitentscheidungsrecht darüber hat, was mit diesen sensiblen Daten geschieht.

In bezug auf Referenzauskünfte ist es etwas sehr Zentrales, dass die Möglichkeit besteht, die Kontrolle über diese Daten zu haben. Das ist ein Ausfluss auch der sogenannten informationellen Selbstbestimmung. Gerade die elektronische, automatisierte Datenbearbeitung bringt einen qualitativen Sprung, der auch einen entsprechenden Ausbau des Schutzes von Ar-

beitnehmerinnen und Arbeitnehmern – in bezug auf die Bearbeitung von Personendaten, die Weitergabe von Personendaten – nach sich ziehen muss.

Der Bundesrat hat eine entscheidende Verbesserung vorgeschlagen, die eine spezialgesetzliche Regelung der allgemeinen Grundsätze des Datenschutzrechtes darstellt. Es gibt keinen einleuchtenden, keinen einzigen vernünftigen Grund, der gegen den Vorschlag des Bundesrates geltend gemacht werden könnte.

Deshalb ersuche ich Sie, in diesem vitalen Bereich, der sehr viele Menschen in diesem Land betrifft, die datenschutzrechtliche Regelung nicht unvollständig zu lassen, sondern hier bei der Fassung des Bundesrates zu verbleiben, die auch im Vernehmlassungsverfahren eine Mehrheit gefunden hatte. Sie haben bei Artikel 21 über den Staatsschutz der Minderheit zugestimmt. Ich bitte Sie, nun konsequent zu sein und hier auch der Minderheit zuzustimmen.

Thür: Es stellt sich die Frage, ob überhaupt etwas ändert, wenn Sie im Sinne des ständerätlichen Beschlusses diese Bestimmung in Absatz 2 streichen. Wie ist die gesetzliche Regelung nach der jetzt geltenden Rechtsordnung?

In Artikel 330a des Obligationenrechts ist verankert, dass sich das Zeugnis auf besonderes Verlangen des Arbeitnehmers auf Angaben über die Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses zu beschränken hat. Der Arbeitnehmer hat also die gesetzliche Möglichkeit, darüber zu bestimmen, was gegenüber Dritten über seine Leistung bekanntgegeben werden darf. Es hängt also schon nach der geltenden Regelung vom Willen des Arbeitnehmers ab, wer Informationen welcher Art zu seiner Person übermittelt erhält. Das Arbeitszeugnis soll das wirtschaftliche Fortkommen des Arbeitnehmers fördern. Aus diesem Grund wird der Arbeitnehmer ermächtigt, auf die Weitergabe einer Beurteilung seiner Arbeitsleistung an Dritte, an seinen nachfolgenden Arbeitgeber beispielsweise, dringen oder verzichten zu können.

Dieser Grundsatz, zum Schutz des Arbeitnehmers gedacht, wird durch die Annahme eines Arbeitgeberrechts, Zusatzauskünfte zu erteilen, unterlaufen. Die freie Wahl zwischen einem ausführlichen Zeugnis und einem Kurzzeugnis, wie sie Artikel 330a des Obligationenrechts gestattet, würde dadurch bedeutungslos. Noch so berechtigte Informationsinteressen vermögen diese dem Persönlichkeitsschutz des Arbeitnehmers entspringende Verfügungsmacht über die eigenen Daten nicht zu überwiegen. Das Kurzzeugnis konkretisiert die arbeitsvertragliche Fürsorgepflicht, welche wiederum den Begründungszusammenhang von Artikel 330a OR klärt. Die Umgehung dieser Vorschrift würde das Persönlichkeitsrecht des Arbeitnehmers missachten, über die Auskunftserteilung an Dritte selber bestimmen zu können. Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers beinhaltet folglich auch eine Schweigepflicht nach dem geltenden Recht, welche die Weiterleitung von Informationen über den Arbeitnehmer an Dritte so weit unterbindet, als der Betroffene nicht zustimmt.

Das ist die Auffassung von Arbeitsrechtlern. Sie zeigt, dass auch nach dem geltenden Recht der Arbeitgeber Auskünfte nicht einfach ohne dessen Einwilligung weitergeben darf, obwohl das immer wieder vorkommt.

Der Arbeitgeber darf aber noch aus einem anderen Grund Informationen über seine Arbeitnehmer ohne deren Einwilligung nicht weitergeben. Wenn dieses Datenschutzgesetz in Kraft treten wird, haben wir in Artikel 9 die Vorschrift, dass wer Personendaten bearbeitet, besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile an Dritte ohne Rechtfertigungsgrund nicht bekanntgeben darf. Diese Bestimmung gilt natürlich in hohem Masse gerade im Arbeitsvertragsrecht, wo unzweifelhaft besonders schützenswerte Daten auf dem Spiele stehen.

Aufgrund dieser Überlegungen gelange ich zur Überzeugung, dass die ausdrückliche Verankerung dieser Mitteilungspflicht in Artikel 328b des Obligationenrechts nicht unbedingt erforderlich wäre. Ich bin aber der Auffassung, dass aus Gründen der Klarheit und Lesbarkeit des Gesetzes eine ausdrückliche Erwähnung dieses Grundsatzes im Arbeitsvertragsrecht notwendig ist.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Rechsteiner zu unterstützen.

M. Cotti, rapporteur: Nous avons adopté à une très courte majorité, lors de la session d'été dernier, l'article 328b, alinéas premier et 2, dans la version du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a maintenu sa version selon laquelle le traitement des données, dans le cadre du contrat de travail, doit en principe être régi par la loi sur la protection des données; il n'a pas trouvé de raison particulière justifiant une norme spécifique. Les garanties offertes par la loi sur la protection des données sont, de l'avis de la majorité de la commission, suffisantes. Cela a notamment pour conséquence de supprimer l'obligation de l'employeur de ne donner des renseignements sur un travailleur qu'avec son consentement ou sur la base d'une autorisation légale. Une telle obligation est de plus en plus courante dans la pratique.

La majorité de votre commission s'est ralliée, par 9 voix contre 6, à l'opinion du Conseil des Etats. Elle estime en particulier que l'article 9 qui prévoit qu'un traitement ne peut être effectué contre la volonté expresse d'une personne concernée couvre également l'octroi de renseignements par l'employeur. Cette solution permet aussi de ne pas nous figer dans une pratique qui tient compte des intérêts des employés et qui est en pleine évolution.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à vous rallier au Conseil des Etats et à rejeter la proposition de minorité.

Frau Nabholz, Berichterstatterin: Der Ständerat hat mit sehr deutlichem Mehr eine Streichung von Absatz 2 beschlossen. Unser Rat hat diese Streichung sehr knapp abgelehnt. Es ist von den politischen Kräfteverhältnissen in diesen beiden Räten her sicher opportun, wenn wir nun zu einer Lösung kommen.

Wir schlagen Ihnen deshalb vor, dem Ständerat zu folgen. Es soll aber deutlich gemacht werden, dass wir, wenn wir der Streichung des Ständerates zustimmen, keineswegs beabsichtigen, hinter die Regelung des Obligationenrechts oder gar hinter die Gerichtspraxis in dieser Frage zurückzufallen. Insofern sind die Befürchtungen der Vertreter der Minderheit wahrscheinlich nicht am Platz.

Was passiert, wenn wir dieser Streichung zustimmen? Der Persönlichkeitsschutz der Arbeitnehmer fällt damit nicht einfach aus Abschied und Traktanden, sondern es ist darauf zu verweisen, dass wir in diesem Gesetz auch einen Artikel 9 haben, wo der allgemeine Grundsatz enthalten ist, der besagt, dass jemand, der ausdrücklich nicht wünscht, dass ihn betreffende Daten weitergegeben werden, das untersagen kann. Diese Bestimmung gilt selbstverständlich auch für das Arbeitsverhältnis. Gibt also jemand in einem Betrieb bekannt, dass er nicht wünscht, dass seine Daten aus dem Arbeitsverhältnis an Dritte weitergegeben werden, kann er sich auf Artikel 9 stützen. Er kann das nicht nur während des laufenden Arbeitsverhältnisses tun, sondern auch beim Ausscheiden aus dem Betrieb.

Die Ausführungen von Bundesrat Koller in der Kommission haben die Mehrheit dazu bewogen, nun dem Ständerat zu folgen, in der Meinung, dass der Schutz des Arbeitnehmers auch durch Artikel 9 gegeben ist.

Bundesrat Koller: Ich befinde mich in dieser Frage in einer wenig komfortablen Situation. Sie wissen, der Bundesrat hat Ihnen den Antrag gestellt, in bezug auf die Weitergabe von Daten von Arbeitnehmern eine strengere Regelung vorzusehen. Wir waren ursprünglich der Meinung, dass das auch deshalb gerechtfertigt ist, weil sich nicht nur der Bund an diese vorgeschlagene Lösung hält, sondern auch bedeutende private Unternehmungen unseres Landes.

Aber heute befinden wir uns im Differenzbereinigungsverfahren, und wenn ich die Mehrheitsverhältnisse anschau, stelle ich fest, dass in der ersten Runde die Lösung des Bundesrats im Ständerat mit 22 zu 11 Stimmen abgelehnt worden ist und in der zweiten Runde überhaupt kein Antrag mehr aufgenommen wurde; in diesem Rat waren die Mehrheitsverhältnisse von Anfang an knapp.

Das Differenzbereinigungsverfahren hat den Sinn, dass wir zu Lösungen kommen müssen. Die Zeit drängt für dieses Datenschutzgesetz. Wir brauchen dieses Datenschutzgesetz unbedingt auch im internationalen Bereich, beispielsweise bei der internationalen Kooperation auf dem Gebiet des Asylwesens. Schliesslich muss ich Ihnen sagen: Es wäre schön, wenn wir einmal ein Gesetz ohne Referendum erlassen könnten. Aus all diesen Gründen, und vor allem um der Speditivität willen, bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

Ziff. 3 Art. 321bis Abs. 1¹, 4, 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 3 art. 321bis al. 1¹, 4, 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 4, 5

Antrag der Kommission

Streichen

(siehe Zusatzbotschaft Ad 88.032)

Ch. 4, 5

Proposition de la commission

Biffer

(voir message complémentaire Ad 88.032)

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.032

Datenschutzgesetz Protection des données. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1991, Seite 1063 – Voir année 1991, page 1063
Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1992
Décision du Conseil national du 10 mars 1992

Danioth, Berichterstatter: Wir befinden uns mit dem Datenschutzgesetz plötzlich auf der Zielgeraden. Der Parcours dauerte vom Beginn der Kommissionsberatungen bis heute ungefähr vier Jahre. Angekoppelt ist nun auch wieder die Zusatzbotschaft betreffend die Strafverfolgung. Der Nationalrat ist unserem Rat bei rechtlich und politisch gewichtigen Differenzen entgegengekommen. So hat die Grosse Kammer bei den Rechtfertigungsgründen in der Wirtschaft und beim Konzept für den Datenschutzbeauftragten sowie beim Datenschutz im Arbeitsvertragsrecht eingelenkt. Insbesondere hat der Nationalrat – übrigens mit 106 zu 65 Stimmen – beschlossen, die Befristung bei Artikel 21 betreffend Staatsschutz fallenzulassen. Dies hat Ihre Kommission andererseits bewogen, im Gegenzug bei allen jetzt noch bestehenden Differenzen auf die Fassung des Nationalrates einzuschwenken, dies zumal sie eher untergeordneter Natur sind.

Ich schlage Ihnen vor, dass wir die verbleibenden Differenzen zuerst beim Hauptgesetz und dann die eine bei der Zusatzbotschaft beraten.

Art. 3 Bst. g

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 3 let. g

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Der Nationalrat hat hier Festhalten an seiner Fassung beschlossen. Das Vernichten der Daten soll ebenfalls unter dem Oberbegriff der Datenbearbeitung subsumiert werden.

Die Kommission beantragt Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 2bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier geht es um die heikle Problematik der On-line-Anschlüsse. Handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile, so muss dies nach Nationalrat im formellen Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Bei anderen Personendaten genügt es, wenn der On-line-Anschluss ausdrücklich – aber immerhin – in einer Verordnung vorgesehen ist: Eine verwaltungsinterne Weisung genügt also nicht.

Die neue Formulierung des Nationalrates dient dieser Verdeutlichung, was hier anerkannt und auch Ihrem Rat beantragt wird.

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier geht es um die Frage, welches Datenschutzrecht anzuwenden ist, wenn Bundesorgane privatrechtlich handeln. Wir können uns – allerdings nicht ohne Bedenken – dem Nationalrat zur Bereinigung der Differenz anschliessen, vertreten aber die Meinung, dass die Flucht des Staates in das Privatrecht nicht noch dadurch attraktiv gemacht werden soll, dass in diesem Fall das Datenschutzrecht auf den Privatbereich anwendbar ist. Dem ist vermehrt mit strengeren Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für privatrechtliches Handeln von Verwaltungseinheiten des Bundes zu begegnen.

Mit dieser Erklärung stimmen wir dem Nationalrat zu.

Angenommen – Adopté

Art. 22 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 22 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Es geht hier um eine formelle Ergänzung bei Absatz 5. Der letzte Satz wird weggelassen, d. h., die Fassung des Bundesrates wird akzeptiert.

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Bei Artikel 24 hat der Nationalrat eine verbesserte Rechtsstellung des Betroffenen gutgeheissen. Wird eine Empfehlung nicht befolgt oder abgelehnt, kann er die Angelegenheit dem Departement oder der Bundeskanzlei zum Entscheid vorlegen. Der Entscheid wird den Betroffenen mitgeteilt. Aufgrund dieses Entscheides und dessen Eröffnung an die Betroffenen läuft dann ein eigentliches Rechtsmittelverfahren.

Ihre Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 24bis Titel, 24ter Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24bis titre, 24ter titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier geht es nur um die Präzisierung der Marginalien, weil sonst die Beratung Privater im öffentlichen Bereich nicht erfasst wäre, und das möchten wir auch zulassen.

Ihre Kommission beantragt bei beiden Artikeln Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 26 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26 al. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier haben wir den einzigen Fall, in dem die Beschwerdelegitimation des Datenschutzbeauftragten verbleibt. Diese Lösung wurde deshalb gewählt, weil in diesem Bereich kein Departement zuständig ist und die betroffenen Patientinnen und Patienten in der Regel keine Kenntnis vom Bewilligungsverfahren haben.

Ihre Kommission beantragt Zustimmung.

*Angenommen – Adopté***Art. 27 Abs. 1, 3, 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 27 al. 1, 3, 4*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Bei Artikel 27 Absatz 1 ist bezüglich der Rekurskommission wieder der Verweis auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren gemäss Revision der Bundesrechtspflege angezeigt.

Die Kommission beantragt Zustimmung.

*Angenommen – Adopté***Aenderung von Bundesgesetzen***Ziff. 1^e Einleitung, Art. 100 erster Satz; Ziff. 4, 5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Modification de lois fédérales*Ch. 1^{er} introduction, art. 100 première phrase; ch. 4, 5*

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier geht es lediglich um die Anpassung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege an das neue Gesetz.

Die Kommission beantragt Zustimmung.

Angenommen – Adopté

88.032

Datenschutzgesetz**Protection des données. Loi**

Siehe Seiten 228/229 hiervor – Voir pages 228/229 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1992
Décision du Conseil national du 10 mars 1992

**A. Bundesgesetz über den Datenschutz
A. Loi sur la protection des données***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes

39 Stimmen
(Einstimmigkeit)**B. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege
B. Loi sur la procédure pénale***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes

43 Stimmen
(Einstimmigkeit)**C. Strafgesetzbuch. Aenderung
C. Code pénal. Modification***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes

41 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

88.032

Datenschutzgesetz
Protection des données. Loi

Siehe Seiten 379/393 hiervor – Voir pages 379/393 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 19. Juni 1992
Décision du Conseil des Etats du 19 juin 1992

A. Bundesgesetz über den Datenschutz
A. Loi sur la protection des données

Schlussabstimmung – Vote final
Für Annahme des Entwurfes 99 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

B. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege
B. Loi sur la procédure pénale

Schlussabstimmung – Vote final
Für Annahme des Entwurfes 165 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Strafgesetzbuch. Aenderung
C. Code pénal. Modification

Schlussabstimmung – Vote final
Für Annahme des Entwurfes 109 Stimmen
Dagegen 48 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 27. November 1990, Vormittag
Mardi 27 novembre 1990, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Affolter

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Strafverfolgung)**

**Protection des données. Loi
(Poursuite pénale)**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 16. Oktober 1990 (BBI III, 1221)
Message et projet de loi du 16 octobre 1990 (FF III, 1161)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Onken

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Antrag:
– kontroverse Problembereiche (etwa den Einsatz von V-Leuten, die Ueberwachung von Kundgebungen, die Beschattungen von Personen, die Problematik von Rasterfahndungen) nicht einfach auszuklammern, sondern einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Lösung zuzuführen und, soweit erforderlich, in die Revision einzubeziehen;
– die Vorlage auf andere Reformvorhaben abzustimmen und mit laufenden Gesetzgebungsarbeiten zu koordinieren;
– die technischen und rechtlichen Probleme beim Einsatz von EDV- oder Telematiksystemen sorgfältiger auszuleuchten sowie die wesentlichen Auswirkungen im Gesetz und nicht auf Verordnungsstufe zu regeln;
– für die polizeiliche Bearbeitung von Personendaten, die Umschreibung solcher Daten, den Kreis der Zugriffsberechtigten, den Datentransfer und namentlich für die Rechte der betroffenen Personen anstelle einer blossen Verordnungskompetenz eine formelle gesetzliche Regelung zu erarbeiten und vorzulegen.

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Onken

Renvoi au Conseil fédéral avec invitation à
– ne pas simplement exclure les problèmes controversés (p. ex. le recours à des agents infiltrés, la surveillance de manifestations, la filature, le problème des recherches par quadrillage), mais proposer à ces problèmes une solution libérale et digne d'un Etat de droit et, au besoin, les inclure dans la révision;
– mieux harmoniser le projet avec d'autres réformes en cours et le coordonner avec les travaux législatifs actuels;
– mettre en lumière plus soigneusement les problèmes techniques et juridiques liés à l'adoption des systèmes de TED ou télématiques, et régler les dispositions principales dans la loi et non au niveau de l'ordonnance;
– préparer et présenter, au lieu d'une simple compétence de procéder par ordonnance, une réglementation légale formelle de l'exploitation des données personnelles par la police, de la définition de ces données ainsi que des personnes qui y ont

accès, du transfert de données et en particulier des droits des personnes touchées.

Daniöth, Berichterstatter: Bekanntlich hat der Ständerat in der vergangenen Märzsession als Erstrat das neue Datenschutzgesetz durchberaten und fast durchwegs mit den von der Kommission beantragten Akzentverschiebungen verabschiedet. Die nationalrätliche Kommission ist jetzt an der Arbeit. Sie hat nach erneuten Hearings Eintreten beschlossen und die Detailberatung in Angriff genommen.

Der Ständerat hatte die im Anhang zum Datenschutzgesetz vorgeschlagene Aenderung des Bundesstrafprozesses sowie die Ergänzung des Strafgesetzbuches mit Bestimmungen über die Rechtshilfe in Strafsachen damals zurückgestellt. Zurückgestellt, um vorab die Ergebnisse des Puk-1-Berichtes und namentlich die Forderungen einer dazu überwiesenen Motion einfließen zu lassen. Andererseits sollte aber auch eine vertiefte Abklärung kontroverser Fragen ermöglicht werden, die vor allem durch das Gutachten des Basler Strafrechtlers Detlev Krauss zur Materie der Eingriffe in den Persönlichkeitsbereich bei Strafuntersuchungen aufgeworfen worden sind.

Der Bundesrat hat dem Parlament – beziehungsweise unserer Kommission – am 19. Oktober mit einer Zusatzbotschaft die beiden überarbeiteten Annexvorlagen im Bereich des naturgemäss äusserst heiklen Daten- und Persönlichkeitsschutzes bei Strafuntersuchungen überwiesen. Die Kommission hat sich trotz der knappen Zeit – ich meine das auch mit Blick auf den erwarteten Rückweisungsantrag sagen zu dürfen – an zwei Sitzungen intensiv mit den Vorlagen befasst. Sie schlägt Ihnen Eintreten und bei wenigen materiellen Aenderungen Zustimmung zu den bundesrätlichen Vorlagen vor.

Ein Regelungsbedarf ergab sich vorerst auf dem Gebiet des Bundesstrafprozesses. Zwei Hauptanliegen sollen mit dieser Teilrevision verwirklicht werden. Einerseits sind auch im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, das der Bundesgerichtsbarkeit untersteht, datenschutzrechtliche Grundsätze zu verankern, wie sie im DSG (Datenschutzgesetz) entwickelt wurden. Andererseits soll die Gelegenheit benützt werden, um präzise gesetzliche Grundlagen für die Zwangsmassnahmen der gerichtlichen Polizei zu schaffen. Es geht dabei um die Konkretisierung und Normierung der polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten bei der Durchsuchung von Personen, bei der Untersuchung von Personen auf den körperlichen und geistigen Zustand, dann um die erkennungsdienstliche Behandlung und anderes mehr. Das sind also alles Eingriffe, die über die blossen Datenbearbeitung hinausgehen. Das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege, kurz Bundesstrafprozess genannt, regelt Zuständigkeit und Verfahren in allen Strafsachen, die die Bundesgesetzgebung dem Bundesgericht als Strafgerichtsbehörde zuweist. Ausgeschlossen sind die Beschwerden gegen kantonale Entscheide an den Kassationshof. Nach Artikel 340 des Strafgesetzbuches sind solche der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstehende Delikte vorab Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung, strafbare Handlungen gegen die öffentliche Gewalt sowie Störungen der Beziehungen zum Ausland – also ein eingeschränkter Bereich. Da polizeiliche Informationen gerade im Ermittlungsverfahren häufig besonders schützenswerte Personendaten enthalten, sollen angepasste Datenschutzgarantien statuiert werden, weil das allgemeine Datenschutzgesetz hier keine Anwendung findet. Ich verweise auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e des DSG. Gerade diese ausgesprochene Uebergangszone – ich möchte sie als Grauzone im Bereich blosser Ermittlungen der gerichtlichen Polizei umschreiben – bis hin zur Einleitung einer formellen Voruntersuchung in der Hand eines eidgenössischen Untersuchungsrichters muss sauber geregelt werden. Es ist selbstverständlich, dass mit Blick auf das öffentliche Interesse an der Aufdeckung und Abklärung von Vergehen und Verbrechen gewisse Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen unvermeidbar sind. Als Korrelat ist die Ueberprüfung durch die Anklagekammer des Bundesgerichtes erweitert worden. Insbesondere kann diese Beschwerdemöglichkeit neu auch ergriffen werden, wenn der Bundesanwalt ein Gesuch um Aus-

kunft, Berichtigung oder Vernichtung von Daten in einem Ermittlungs- und Untersuchungsverfahren ablehnt.

Die ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagene Vermittlerfunktion des Datenschutzbeauftragten ist sowohl vom Experten wie auch von unserer Kommission als Fremdkörper im Strafverfahren abgelehnt worden. Die nun gemeldete Regelung mit der Anklagekammer scheint auch deshalb sachgerecht, weil das Bundesgericht im Bereich des Ermittlungsverfahrens bereits gewisse Aufgaben erfüllt, beispielsweise im Haftrecht. Die Rechtshilfe im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren soll ausdrücklich geregelt werden. Artikel 27 Bundesstrafprozess erlaubt jedoch nicht etwa einen sogenannten Online-Zugriff auf Datenbanken anderer Behörden. Eine Datenbankabfrage, die einen generellen, direkten EDV-Zugriff ermöglicht, ist ein Online-Zugriff.

Die Rechtshilfe umfasst nach ständiger Praxis unserer schweizerischen Gerichte immer nur Datenbekanntgabe im Einzelfall. Ein von Strafrechtsexperten vorgeschlagenes ausdrückliches gesetzliches Verbot ging der Kommission indessen zu weit. Die Kommission hat aber dem Legalitätsprinzip insofern Rechnung getragen, als sie eine Bestimmung aufnahm, wonach der direkte automatisierte Zugriff auf Personen- und Daten in computergestützten Informationssystemen unzulässig ist, sofern dafür nicht eine besondere Rechtsgrundlage besteht. Ich verweise auf die neue Bestimmung von Artikel 27 Absatz 2bis. Ein weiteres dank bzw. wegen der EDV geschaffenes Problem stellte sich der Kommission bei der Frage, ob die Rasterfahndung *expressis verbis* geregelt werden soll.

Unter Rasterfahndung versteht man die Auswertung einer oder mehrerer elektronisch gespeicherter Datenmengen zur Identifizierung von Personen, die bezüglich der verwendeten Selektionskriterien vergleichbare Verhaltensmuster aufweisen. Ein Abgleich von Datensammlungen der Bundesanwaltschaft mit grösseren Datenbanken Dritter müsste klar normiert werden. Die Bundesanwaltschaft arbeitet vorläufig jedoch nach ihren Angaben nicht mit solchen Methoden. Sie beschränkte sich bisher auf Abfragen im Rahmen der für die einzelnen Datensammlungen bestehenden gesetzlichen Vorschriften. Wie weit die Bundesanwaltschaft künftig ihre eigenen Datensammlungen miteinander verknüpfen darf, ist im Rahmen einer künftigen Polizeigesetzgebung, wie uns Herr Bundespräsident Koller erklärte, konkret also im Rahmen der Projektorganisation «Basis» eingehend zu prüfen.

Auf eine generelle Vorschrift über die Rasterfahndung kann – auch nach Auffassung der Kommission – hier jedenfalls verzichtet werden.

Konkrete und heikle Fragen stellen sich auch, wenn es darum geht, unter welchen Voraussetzungen Personendaten nicht ausschliesslich bei der betreffenden Person selber erhoben werden können, zum Beispiel bei der polizeilichen Ueberprüfung von Hotelbulletins im Zusammenhang mit einem Staatsbesuch.

Griffiger wurde im weiteren die Bestimmung, dass Personendaten auch in einem andern Verfahren verwendet werden können, nämlich wenn konkrete, und nur wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass sie in diesem Verfahren Aufschluss geben können – also nicht ein genereller Freipass.

Gerade auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens müssen Bundesanwaltschaft und Bundespolizei über breitestmögliche Personeninformationen verfügen können. Die Notwendigkeit und Aktualität einer gesetzlichen Regelung wird illustriert durch die kürzliche Medienorientierung des neuen Bundesanwaltes, der im Kampf gegen das organisierte internationale Verbrechen seit Mitte Mai bereits rund 13 000 zusätzliche Fichen anlegen musste, wobei er auf Personalangaben aus der entsprechenden Szene angewiesen ist. Ein absolutes Verbot der Weiterverwendung von Personendaten für andere Verfahren, vor allem für die Fahndung, würde den Kampf gegen die Kriminalität in unannehmbare Weise behindern.

Zum Schutz vor unmittelbar drohenden Gefahren können Daten aus den gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren auch weiteren Behörden – also nicht nur Strafbehörden – sowie notfalls sogar privaten Personen im In- und Ausland bekanntgegeben werden. Diese Regelung soll zum Beispiel sicherstellen – auch ein aktueller Hinweis –, dass die gerichtliche Polizei so-

wohl den Asylbewerber wie auch das Bundesamt für Flüchtlingswesen informieren kann, wenn ihr bekannt ist, dass ein Asylbewerber von seinem Heimatstaat bespitzelt wird und ihm dadurch Gefahr droht. Es liegt also im Interesse der betroffenen privaten Person.

Wir haben keine abschliessende perfekte Gesetzgebung vom formellen Standpunkt aus. Von dieser Revision ausgeklammert bleiben vorläufig zwei nicht unwichtige Einzelfragen, nämlich die Observation von Kundgebungen, von Demonstrationen einerseits und der Einsatz von sogenannten V-Leuten im Bundesstrafprozess andererseits. Das ist offenbar der Hauptgrund für den Ihnen heute ausgeteilten Rückweisungsantrag Onken.

V-Leute sind verdeckt arbeitende Personen im polizeilichen Einsatz, die sich, im Gegensatz zum Agent provocateur, eher passiv verhalten und die Tatbereitschaft des Betroffenen nicht erst noch wecken – im Gegensatz beispielsweise zum zurzeit wohl bekanntesten internationalen Beispiel der Ueberführung des Washingtoner Bürgermeisters wegen Drogenbesitzes, wo offensichtlich Agents provocateurs am Werk waren.

Es versteht sich, dass das Verhalten einer Person nur bei Vorliegen bestimmter Verdachtsgründe überwacht und aufgezeichnet wird. Die gerichtspolizeilichen Organe stützen sich dabei auf den allgemeinen Auftrag, Straftaten aufzudecken gemäss Generalklausel von Artikel 102 Bundesstrafprozess. Systematische und längerandauernde Ueberwachungen können allerdings einen Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen darstellen.

Das Bundesgericht hat zwar in einem jüngeren Entscheid festgehalten, dass der Einsatz von V-Leuten nicht in ein durch die Verfassung oder die EMRK geschütztes Grundrecht eingreife und deshalb auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig sei, sofern die Eigenart der Delikte diese Art der Fahndung zu rechtfertigen vermöge und sich der V-Mann vorwiegend passiv verhalte und nicht die Tatbereitschaft erst noch wecke. Das gilt natürlich auch für die V-Frau.

Die Kommission hat sich, wenn auch mit einigen Bedenken, dem Bundesrat angeschlossen und beschlossen, vorläufig auf eine gesetzliche Normierung des Einsatzes von V-Leuten im Bundesstrafprozess zu verzichten. Der Hauptgrund liegt nicht so sehr im Weiterzug dieses Bundesgerichtsurteils an die europäischen Gerichtsinstanzen, denn ein diesbezügliches abweichendes Urteil könnte ja in einem späteren Revisionsverfahren einbezogen beziehungsweise berücksichtigt werden. Entscheidend ist für die Kommission die Tatsache, dass für die Bundesorgane im bisher einzigen Fahndungsbereich – wie man uns ebenfalls glaubwürdig versicherte –, wo schon mit Erfolg V-Leute eingesetzt wurden und weiterhin eingesetzt werden, nämlich bei der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels, in Artikel 23 des Betäubungsmittelgesetzes eine klare und ausreichende Gesetzesgrundlage besteht.

Wie der neue Chef der Zentralstelle Betäubungsmittel unlängst an einer Medienorientierung erklärte, hat die Polizei ohne verdeckte Fahndung keine Chance gegen die heutige Drogenkriminalität. Der wichtigste Regelungsbedarf ist also zurzeit abgedeckt. Das hat die Kommission beruhigt.

Auch der im Anhang des Datenschutzgesetzes vorgeschlagene Artikel 72bis Bundesstrafprozess, der die Ueberwachung von Kundgebungen regelt, wurde noch zurückgestellt. Der Kommission wurde seitens der Verwaltung dargetan, dass eine solche gesetzliche Regelung im Rahmen der Staatsschutzgesetzgebung richtig plaziert wäre. Der Bundesrat hat vor kurzem bekanntlich eine Staatsschutzverordnung erlassen, worin er die präventive polizeiliche Staatsschutzstätigkeit bis zum Erlass eines eigentlichen Staatsschutzgesetzes regelt.

Im Rahmen der Neuorganisation der Bundesanwaltschaft, mit entsprechender Entflechtung der Aufgaben des eigentlichen Bundesanwaltes und der Bundespolizei, dürften sich ohnehin wieder einzelne Anpassungen auch des Bundesstrafprozesses aufdrängen. Die Kommission hatte also auf der einen Seite die Wahl zwischen gesetzgeberischem Perfektionismus, der etwa in drei oder vier Jahren zu Ergebnissen kommt, und auf der anderen Seite dem sofort wirksamen echten Fortschritt in

der Gesetzmässigkeit staatlichen Handelns. Sie entschied sich im Interesse des Bürgers für das Zweite.

Wie erwähnt unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit auch Delikte gegen die Sicherheit und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, insbesondere die Störung der militärischen Sicherheit; ich verweise auf den 13. Titel des Strafgesetzbuches. Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit die soeben publizierten Ergebnisse der Puk EMD Auswirkungen auf die Datenschutzgesetzgebung haben. Nach meiner ersten Beurteilung drängen sich im Augenblick keine Aenderungen der Bundesstrafrechtspflege auf. Die Erkenntnisse der Puk 2 unterstreichen aber die Notwendigkeit, die gerichtliche Polizei – in welchem Bereich und in welcher Ermittlungsphase auch immer – verstärkt auf datenschutzrechtliche Grundregeln auszurichten. Auf jeden Fall ist der Datenaustausch zwischen zivilen und militärischen Stellen mehr als fragwürdig. Soweit zur ersten Vorlage.

Die zweite Vorlage betrifft generell die Amtshilfe im Bereich der Polizei. Also nicht nur jene in der Zuständigkeit des Bundes, also der Bundespolizei, sondern auch jene der Kantone. Namentlich soll eine Grundlage für die modernen Informationssysteme geschaffen werden. An erster Stelle ist das Personen- und Sachinformationssystem Ripol zu nennen; «Ripol» aus dem französischen Namen «système de recherche informatisé de police». Das im Einvernehmen mit den Kantonen, auf der Grundlage einer bundesrätlichen Verordnung, vor mehreren Jahren eingeführte automatisierte Fahndungssystem ist als modernes Informations- und Fahndungsregister in der Hand der kantonalen und eidgenössischen Polizeistellen und Untersuchungsorgane nicht mehr wegzudenken. Es ermöglicht nicht bloss einen raschen Zugriff auf Daten und ein entsprechendes Eingreifen der Polizeiorgane. Oft liegt es auch im Interesse der Betroffenen, ungültige bzw. nicht mehr gültige Ausschreibungen rasch zu revozieren und andererseits die Grenzkontrollen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Eine Delegation unserer Kommission hat sich das Funktionieren des ganzen Systems anschaulich vor Augen führen lassen. Wenn man bedenkt, dass pro Jahr rund 5 Millionen Abfragen erfolgen, dass 32 000 Verbreitungen bearbeitet werden, wovon immerhin 8000 für Haftbefehle – auch ein kriminalistischer Hinweis auf die Situation in unserem Land –, und dass rund 600 Bildschirme angeschlossen sind, kann man die Bedeutung dieser modernen Form eines Fahndungsregisters ermesen. Hier erlangt der gesetzskonforme Datenschutz für zahlreiche Betroffene einen hohen Stellenwert. Wichtig ist zu wissen, dass nicht einfach der Computer den selbständig denkenden und verantwortungsbewusst handelnden Menschen ersetzt. Keine Fahndungseingabe wird ins System aufgenommen, die nicht vorher vom zuständigen Sachbearbeiter der Bundespolizei geprüft und als gesetzskonform befunden worden ist.

Die dieser Tage bekannt gewordene staatsrechtliche Klage des Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern gegen den Bund, mit der Begründung, dass den Kantonen etliche Teile ihrer Aufsichtskompetenzen über kantonale Datenverarbeitung weggenommen werden, ist meines Erachtens fehl am Platz. Ich habe gestern auch diese Klageschrift erhalten, die sich um den Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen dreht, und habe mich persönlich davon überzeugen können – und mir auch vom Bundesamt für Justiz bestätigen lassen –, dass kein Kanton gezwungen ist, rein kantonale Daten, die sich nicht für die nationale oder internationale Fahndung eignen, ins Ripol einzugeben. Kantonale Fahndungen sind Ausschreibungen über Vergehen mit Strafe von weniger als 20 Tagen Freiheitsentzug oder Bussen unter 500 Franken. Bei kantonal klassifizierten Daten sorgt eine Sperre dafür, dass sie nicht ungerechtfertigterweise in die nationalen oder internationalen Kanäle und Bildschirme gelangen.

Dass aber die Aufsichtskompetenz des Bundes über nationale und internationale Datenverarbeitung aufgrund der klaren verfassungsmässigen Grundlage gegeben ist, dürfte wohl unbestritten sein. Mit dem Erlass eines Gesetzes fällt auch ein allfälliger formeller Einwand dahin.

Im weiteren wird eine formelle Gesetzesgrundlage in ausführlicher polizeilicher Zusammenarbeit zwischen Interpol und un-

serem Land vorgeschlagen; sie ist eine im Jahre 1923 gegründete Organisation von Kriminalpolizeibehörden von 146 Staaten, der auch die Schweiz als Mitglied angehört. Da es sich bei den Interpol-Reglementen indessen nicht um internationale Abkommen, sondern Uebereinkünfte zwischen den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten handelt, unterliegen sie nicht der Genehmigung durch den Bundesrat und das Parlament.

Mit der vom Anhang des Datenschutzgesetzes unverändert übernommenen Revision sollen gesetzliche Grundlagen für die Zusammenarbeit der Schweiz mit Interpol vervollständigt werden. So soll insbesondere die Weitergabe von polizeilichen Informationen zum Zwecke der Verbrechensverhütung geregelt werden. Der Datenaustausch soll dabei nur erlaubt sein, wenn aufgrund konkreter Umstände mit der Möglichkeit eines Verbrechens oder Vergehens zu rechnen ist.

Der Bundesrat hat richtig gehandelt, indem er die Regeln über die Zusammenarbeit mit Interpol nicht in das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, IRSG, aufgenommen hat, sondern zusammen mit dem automatisierten Fahndungssystem Ripol bei der Amtshilfe im Bereich der Polizei des Strafgesetzbuches einreichte. Die Vorlage enthält schliesslich Bestimmungen über erkennungsdienstliche Aufgaben der Bundesanwaltschaft, die heute in einer Verordnung geregelt sind. Es handelt sich um das automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem Afis und das zentrale Aktennachweissystem der Bundesanwaltschaft ZAN. Die heutige kriminalistische Technik ermöglicht es, moderne erkennungsdienstliche Daten beizuziehen, insbesondere die Auswertung von Fotografien.

Das schweizerische Zentralpolizeibüro kann mit dem Ripol oder dem Asterix (Automatisierter Strafregisterindex) feststellen, welche Behörden an der Identität einer Person interessiert sind. Schliesslich wird neu auch das Verfahren bei der Bekanntgabe von hängigen Strafuntersuchungen geregelt. Die jedem in der Strafjustiz Tätigen bekannten Strafregisterauszüge können dann zu einer Persönlichkeitsverletzung beitragen, wenn beispielsweise der Abschluss hängiger Verfahren nicht gemeldet wird und diese anderen Behörden weiter mitgeteilt werden. Das Gesetz enthält neu eine Meldepflicht der Strafverfolgungsbehörden zur Meldung von Freisprüchen und Einstellungsverfügungen. Nach zwei Jahren wird eine Auskunftsfrage gelöscht. Soweit die Aenderungen.

Zusammenfassend darf ich namens der Kommission feststellen, dass mit den beiden Gesetzesnovellen zwei wichtige Schritte in Richtung eines vermehrten Persönlichkeitsschutzes im Strafrechtsbereich getan werden können.

Namens der Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen von Bundesrat und Kommission.

Onken: Erlauben Sie mir zunächst eine Vorbemerkung. Dass die Gesetzgebungsarbeit zu lange dauere, ja oft erdauert werden müsse, das ist ein Vorwurf, den wir oft hören. Wir wissen, dass wir gehalten sind, die Prozeduren zu verkürzen.

Es gibt aber auch das Umgekehrte, nämlich das Durchziehen von Vorlagen im Eilzugtempo. Ich erinnere beispielsweise daran, wie wir die Asylgesetzrevision behandeln mussten. Ich erinnere an die Beratung des dringlichen Bundesbeschlusses zum Hypothekarebereich in der letzten Session, die an der Grenze des Zumutbaren lag und, was die Gründlichkeit, die Seriosität betrifft, wahrscheinlich schon jenseits.

Mit dieser Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz setzt sich diese Kette fort. Ich rekapituliere kurz: Die Botschaft ist am 16. Oktober erlassen worden. Sie liegt noch nicht in gedruckter Form vor. Auf Betreiben des Kommissionssekretärs haben wir am vergangenen Freitag – Sie alle jedenfalls, die Sie der Kommission nicht angehört haben – eine provisorische Fassung erhalten, die noch handschriftliche Korrekturen enthält. Schon kurz nach Erscheinen der Botschaft – 14 Tage später – hat die Kommission das erste Mal getagt, ein zweites Mal am 5. November. Ein Eindringen in die komplexe Materie war in dieser kurzen Zeit, schon gar für einen Laien, kaum möglich oder jedenfalls sehr schwierig.

Das Protokoll der ersten Sitzung habe ich am vergangenen Freitag erhalten. Das Protokoll der zweiten Sitzung ist gestern abend noch auf das Pult gelegt worden. Eine Fahne liegt ebenfalls erst seit letzten Freitag vor. Ich weiss nicht, ob Sie und wie Sie überhaupt dieses Geschäft in den Fraktionen behandelt haben. Aber ohne Fahne kann man das eigentlich nicht tun. Es musste also notgedrungen bei einer Orientierung bleiben, und die Fraktionsmitglieder konnten diese Vorlage nicht eigentlich mitberaten, konnten keine Fragen, keine Anträge dazu stellen. Gleichwohl wird dieses Geschäft nun bereits am zweiten Tag der Session in diesem Rat behandelt. Da muss ich schon sagen, mit Verlaub: Das ist keine solide, keine umsichtige Gesetzgebungsarbeit mehr.

Nun zum Eintreten beziehungsweise zur Rückweisung. Mein Eintreten ist eigentlich zugleich auch die Begründung, warum ich die Vorlage im Anschluss zurückweisen möchte. Ich spreche also nur einmal. Ich weiss, dass Eintreten und Rückweisung voneinander zu trennen sind. Aber die Erläuterungen zum Eintreten begründen sozusagen auch die Rückweisung. Ich werde nachher das Wort nicht mehr ergreifen.

Dass ein Regelungsbedarf besteht ist unbestritten, ist ausgewiesen. Es ist einsichtig, dass der Bundesrat jetzt versucht, die Bundesstrafrechtspflege wenigstens auf das Niveau des neuen Datenschutzgesetzes zu bringen. Es gibt dazu ja auch einen Auftrag der Puk 1, der von beiden Räten überwiesen worden ist. Es ist auch verständlich, dass der Bundesrat endlich den gesetzlosen Zustand für das Fahndungssystem Ripol beenden und eine rechtliche Basis dazu nachschieben möchte. Von daher also ja zum Eintreten auf diese Gesetzesvorlagen.

Aber dennoch fragt sich: Ist dieses angeschlagene Tempo gerechtfertigt, ist das gewählte Vorgehen richtig, und stimmt die inhaltliche Stossrichtung? Da komme ich nun zu einem anderen Ergebnis als der Bundesrat und die Kommissionmehrheit. Ich unterbreite Ihnen dazu auch einen Antrag und fordere die Rückweisung an den Bundesrat mit einem klar umschriebenen Auftrag.

Dazu folgende Erläuterungen: Der Kontext, in den diese Vorlage gestellt ist, ist sehr unübersichtlich. Wir bewegen uns in einem Bereich von ganz heiklen Abgrenzungen. Vieles ist im Fluss. Das Staatsschutzgesetz ist im Entstehen. In der Botschaft ist auch die Rede von einem Polizeigesetz. Die Reorganisation der Bundesanwaltschaft ist im Gange. Es steht fest und ist in der Botschaft nachzulesen, «dass innert kurzer Zeit nach Verabschiedung der hier vorgeschlagenen Revision des Bundesstrafprozesses dieser ein zweites Mal geändert werden muss». Also das steht uns ohnehin schon ins Haus. Die Ueberlegungen und die Empfehlungen der Projektorganisation «Basis», die der Bundesrat eingesetzt hat, sind ebenfalls noch nicht bekannt. Sie sollten es aber sein, um dieser Vorlage eine bessere Einbettung zu geben und ein durchdachteres, systematischeres Vorgehen zu gestatten. So bleibt die Vorlage letztlich bruchstückhaft. Sie ist insofern unvollkommen, als der Rahmen, der Zusammenhang, in dem sie steht, ganz einfach fehlt. Das gewählte Prozedere ist meines Erachtens höchst problematisch. Es wird eine eifertige Renovation in Teilbereichen vorgenommen, aber kein Zusammenhang, keine Kohärenz geschaffen.

Ein zweiter Punkt: Wesentliche Bereiche bleiben einfach ausgeklammert. Entweder sind sie dem Tempodiktat zum Opfer gefallen oder aber als heisse Eisen vorerst einmal beiseite geschoben worden, nach dem Motto: Kommt Zeit, kommt Rat – wenn er denn nur kommt!

Ungeregelt bleiben – der Kommissionspräsident hat das teilweise schon angedeutet – die umstrittene Ueberwachung und Beschattung von Personen, der heikle Einsatz von V-Leuten, die nicht minder brisante Ueberwachung von Kundgebungen, die Möglichkeit oder auch Unmöglichkeit – wie man will – von Rasterfahndungen, die nachträgliche Information von betroffenen Personen, die überwacht worden sind oder über die Daten unerkannt beschafft wurden. Diese politisch sehr umstrittenen Probleme werden jedoch nicht kleiner und ihr kontroverser Kern nicht einfacher, wenn man sie hinausschiebt. Der Bundesrat drückt sich hier meines Erachtens um eine Lösung, um eine Lösung, die nirgends anders als in diesen Vorlagen

zu erfolgen hätte, und zwar, wie ich hinzufügen möchte, in einer liberalen, bürgernahen, rechtsstaatlich-freiheitlichen Art und Weise.

Ich bin nicht bereit, diese Lücken, diese Grauzonen länger hinzunehmen.

Ein weiterer Punkt: Wir erleben jetzt – und schaffen hier die Grundlagen dazu – einen eigentlichen Wechsel in der Rechts-hilfe, in der Art und Weise der Kooperation von polizeilichen Organen. Das zieht sich schon eine Weile hin, aber es ist sicher noch nicht abgeschlossen, nämlich der Uebergang zu vollautomatisierten, computergestützten Systemen, zu eigentlichen Telematik-Systemen, in die auch noch Fernmeldegeräte einbezogen sind. Die Auswirkungen dieses Systemwechsels sind zu wenig umsichtig, zu wenig genau abgeklärt worden. Man will das den Spezialisten überlassen, den Fachleuten der Bundesanwaltschaft und den Informatikern, die den Strafverfolgungsbehörden wahrscheinlich gerne jeden Vernetzungswunsch erfüllen und jede Zugriffsmöglichkeit zu-rechtprogrammieren. Es bleibt völlig diffus, wie hier der Datenschutz gewahrt werden soll. Er soll offenbar aus der Praxis abgeleitet werden, wobei sich der Datenschutz wahrscheinlich dieser Praxis anzupassen hat und nicht umgekehrt die Praxis den Erfordernissen eines modernen Schutzes der Persönlichkeitsrechte.

Bei allem Verständnis für Rahmengesetze, für Flexibilisierung, für Effizienz, für Technikneutralität, und wie die Begriffe alle heissen, ist hier das Gesetzmässigkeitsprinzip strikte anzuhängen. Wenn wir diesen Wechsel vornehmen vom schriftlichen Verkehr, der kontrollierbar ist, wo im ursprünglichen Sinne Akten einfach weitergegeben oder fotokopiert wurden, wo eine Uebersicht möglich war, zu computerisierten Systemen, bei denen wir es mit unüberschaubaren, schwer überprüfbaren Formen des Zugriffs auf Datenbanken und des Datentransfers zu tun haben, so muss das durchdacht sein, und die Grundzüge müssen auch im Gesetz festgeschrieben werden, klarer und unzweideutiger, als das jetzt der Fall ist! Sie finden kaum etwas dazu in dieser Vorlage. Eine Bestimmung haben wir aufgenommen – der Präsident erwähnte dies –, aber sonst eigentlich nichts ausser einer umfassenden Verordnungskompetenz an den Bundesrat, einem Blankocheck sozusagen, den ich in dieser Form nicht unterschreiben möchte. Und ein vierter Punkt schliesslich: Ähnliche Vollmachten will sich der Bundesrat auch beim Personen- und Sachfahndungssystem Ripol vorbehalten. Der Artikel 351bis Absatz 4 ermächtigt ihn, fast alle wesentlichen Fragen in einer Verordnung zu lösen. Die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die Umschreibung der erfassten Daten, die Aufbewahrungsdauer und selbst noch die Rechte der betroffenen Personen, sollen in dieser Verordnung geregelt werden. Das geht zu weit! Solche Dinge müssen im Gesetz festgeschrieben werden, einem Gesetz im formellen Sinne, nicht in einer Verordnung. Das fordert meines Erachtens auch der Artikel 14 des Datenschutzgesetzes, wie ich ihn interpretiere, und es ist im übrigen das einzige Mittel, um die Mitsprache der Bevölkerung bei dieser Angelegenheit sicherzustellen. Der hier vorgeschlagenen Delegation stehen schwerwiegende rechtsstaatliche Bedenken entgegen. Der Bundesrat sollte einen Kurswechsel vornehmen, sollte im Gesetz entsprechende Grundlagen vorschlagen, und dazu sollte er durch uns beauftragt werden.

Schliesslich ein letzter Punkt, den der Präsident in seinem Votum ebenfalls angetönt hat: Artikel 64bis der Bundesverfassung sieht vor, dass die Strafverfolgung ausschliesslich Sache der Kantone sei. Alle Versuche, diesen Grundsatz zu ritzen oder zugunsten des Bundes in irgendeiner Form zu verschieben, ihm also mehr Kompetenzen zuzuhalten, sind bisher gescheitert. Ich erinnere an das Kis oder an die Busipo.

Auch die Puk 1 hat bei ihren Untersuchungen, bei der sie Mängel festgestellt hat, an diesem Grundsatz nicht gerüttelt, wohl aber hat sie eine bessere Koordination und bessere Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden verlangt. Ich mache darauf aufmerksam, dass das Ripol hier eine nicht unproblematische Verschiebung bringt. Die bereits erwähnte Beschwerde von Herrn Belser weist ebenfalls in diese Richtung. Seit das Bundesamt für Polizeiwesen für den

Betrieb des Systems Ripol verantwortlich ist, beteiligt sich in einem gewissen Umfang auch der Bund an der Strafverfolgung. Seine Verantwortung soll sich zwar ausschliesslich auf den Betrieb erstrecken. Doch was heisst das, nach aller Erfahrung? Die Grenzen sind fließend, die technische, betriebliche Verantwortung einerseits kann nicht lupenrein von der materiellen Verantwortung andererseits getrennt werden. Auch dieser föderalistische Aspekt der Angelegenheit ist bis anhin zu wenig ausgeleuchtet worden. Die Grenzen sind, wie gesagt, fließend, und es ist schwierig, hier nach föderalistischen Prinzipien klare, saubere Trennlinien zu ziehen. Auch das müsste besser bedacht und einwandfrei gelöst sein.

Ich fasse meine Erläuterungen zum Eintreten und zugleich zur Rückweisung zusammen:

1. Die Abstimmung auf andere Reorganisationsvorhaben und Gesetzesrevisionen ist mangelhaft. Kollege Zimmerli hat in der Kommission – und er hat mir gestattet, ihn mit diesem Wort zu zitieren – von einem «Nachschieben von überfälligen gesetzlichen Grundlagen mit dem Tropfenzähler» gesprochen, und dem ist nichts hinzuzufügen.

2. Heikle und kontroverse Teilbereiche sind, teilweise ohne zwingenden Grund, ausgeblendet worden und sollen offenbar «ausgesessen» werden.

3. Die Implikationen des Systemwechsels auf EDV- und Telematik-Systeme sind zu wenig hinterfragt, zu wenig ausgeleuchtet worden und werden vom Gesetz in einem weiten Bogen umkurvt.

4. Überall, wo es heiss wird, etwa beim Ripol, stattet sich der Bundesrat mit einer Generalvollmacht aus, einer Verordnungsbefugnis, die das Parlament eigentlich nicht hinnehmen darf, weil die Nägel, wenigstens die wichtigsten und die Bürger am meisten berührenden Nägel, hier im Gesetz eingeschlagen werden müssen und nicht in Verordnungen.

Die Arbeit, die zur Korrektur solcher Fragen, solcher Mängel zu leisten wäre, kann ein einzelner, kann auch eine Kommission letztlich nicht leisten. Das muss der Bundesrat tun! Er muss uns eine erweiterte, eine verbesserte Vorlage unterbreiten, und dazu bitte ich Sie, mit dem Rückweisungsantrag den Auftrag zu erteilen.

Bundespräsident **Koller**: Ich glaube, es wäre im Sinne dieser Rationalisierung, zugleich Eintreten und den Rückweisungsantrag von Herrn Ständerat Onken zu behandeln. Die Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz, wie wir sie heute behandeln, steht in einem gesetzgebungspolitischen Umfeld, das in voller Entwicklung und daher zweifellos nicht sehr leicht zu überblicken ist. Lassen Sie mich kurz die Ausgangslage für die heutige Beratung skizzieren. Der Entwurf für das allgemeine Datenschutzgesetz, welcher von Ihrem Rat im März dieses Jahres behandelt worden ist, sah in seinem Anhang unter anderem auch eine Revision der Bundesgesetze über die Bundesstrafrechtspflege und über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vor. Vielleicht darf ich hier bereits darauf hinweisen, Herr Ständerat Onken, dass daher aus dieser Zusatzbotschaft nur ganz kleine Teile neu sind. Das wesentliche finden Sie in der Botschaft vom 23. März 1988.

Mit diesen beiden Revisionen soll ein bereichsspezifisches Datenschutzrecht geschaffen werden; denn das allgemeine Datenschutzgesetz selber findet auf das Strafverfahren – und damit vor allem auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, aber auch auf das Rechtshilfeverfahren – keine Anwendung. Die Botschaft des Bundesrates sah ferner vor, dass im gleichen Zug gesetzliche Grundlagen für die polizeilichen Zwangsmassnahmen geschaffen würden, z. B. für die Durchsuchung, die körperliche Untersuchung sowie die erkennungsdienstliche Behandlung von Personen. Diese Zwangsmassnahmen haben ihre gesetzliche Grundlage heute allein in der polizeilichen Generalklausel. Sie vermögen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen aber mindestens so stark zu beeinträchtigen wie Datenbearbeitungen durch die Polizei und sollten deshalb nach heutigen rechtsstaatlichen Massstäben ebenfalls auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Als sich Ihre vorberatende Kommission vor mehr als einem Jahr anschickte, die Aenderung von Bundesstrafprozess und Rechtshilfegesetz zu beraten, waren die Arbeiten der Parla-

mentarischen Untersuchungskommission 1 noch nicht abgeschlossen. Mit Blick darauf stellten die ständerätliche Kommission und nachher Ihr Rat die Beratungen von Bundesstrafprozess und Rechtshilfegesetz zurück. Auf diese Weise wollten sie ermöglichen, dass die Ergebnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommission 1 noch in diese Gesetzesrevision einfließen könnten.

In der Tat hat die Puk 1 einen wesentlichen Teil ihres Berichtes der Informationsbearbeitung durch die Polizei gewidmet. In der Motion Datenschutz im Bereiche der Bundesanwaltschaft verlangte sie unter anderem genaue Kriterien für die Erfassung von Daten und Informationen, Einsichts- und Berichtigungsrechte für die Betroffenen, ein Rechtsmittel an eine richterliche Instanz sowie die Regelung der Vernichtung überholter Einträge und Dokumente. Diese Forderungen haben den Bundesrat zu einzelnen Ergänzungen der ursprünglichen Botschaft bezüglich der Datenbearbeitungsregeln im Bundesstrafprozess geführt. Daneben beschloss der Bundesrat, Ihnen einen Entwurf zu einer Aenderung des Strafgesetzbuches zu unterbreiten. Es sollen damit die Gesetzesgrundlagen im Bereich des Erkennungsdienstes der Bundesanwaltschaft und für die Erteilung von Auskünften über hängige Strafverfahren geschaffen werden.

Zudem hatte der Bundesrat schon vor längerer Zeit dem Parlament versprochen – er ist auch mehrmals von den Kantonen dazu gemahnt worden –, für das polizeiliche Informationssystem Ripol eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Wir hatten das ursprünglich im Rahmen der Revision des allgemeinen Teiles des Strafgesetzbuches vorgesehen. Weil diese Revision aber noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, hat sich der Bundesrat richtigerweise dazu entschlossen, Ihnen schon jetzt die nötige gesetzliche Grundlage für dieses wichtige polizeiliche Informationssystem zu unterbreiten. Wie Ihr Kommissionspräsident ausgeführt hat, haben wir uns im Unterschied zur ursprünglichen Botschaft entschlossen, die gesetzliche Grundlage für Interpol nun nicht im Rechtshilfegesetz, sondern auch in jenem Teil des Strafgesetzbuches zu regeln, der die Rechts- und Amtshilfe umfasst; diese Lösung dürfte systematisch richtig sein.

Natürlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welches denn das Verhältnis dieser Zusatzbotschaft zur Neuorganisation des Staatsschutzes sei. Wie Sie wissen, habe ich in meinem Departement eine breit angelegte Projektorganisation mit dem Namen «Basis» eingesetzt. Deren Hauptaufgabe ist es, Vorschläge für die Reorganisation der Bundesanwaltschaft zu machen. Diese Vorschläge werden auch in den Vorwurf zu einem Staatsschutzgesetz eingehen. Daneben ist es möglich, Herr Ständerat Onken, aber noch nicht vollständig sicher, dass die Arbeiten im Rahmen der Projektorganisation «Basis» zu einer weiteren Revision des Bundesstrafprozesses führen. Von wissenschaftlicher Seite wird schon längere Zeit sogar eine Totalrevision des Bundesstrafprozesses verlangt.

Wir haben uns daher überlegt, ob es opportun und richtig sei, den Räten zum jetzigen Zeitpunkt eine separate Vorlage zur Revision des Bundesstrafprozesses zu unterbreiten. Verfahrensökonomische Gründe könnten dafür sprechen, die jetzige Vorlage mit einer allfällig später notwendigen Revision zu verknüpfen. Wir sind aber zur Auffassung gelangt, dass es richtig und zweckmässiger ist, die datenschutz- und verfahrensrechtlichen Grundsätze für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit dem allgemeinen Datenschutzgesetz zu bereinigen, denn es bestehen hier zweifellos wichtige Lücken im geltenden Bundesstrafprozess, die zum Schutze der Betroffenen so rasch als möglich zu schliessen sind.

Kommt dazu, dass die Probleme auf diesem Gebiet hinreichend erkannt und die Lösungsvorschläge auch gründlich erarbeitet worden sind. Zudem kann der Ausgang der Bemühungen über die Neuorganisation der Bundesanwaltschaft und vor allem über die Schaffung eines neuen Staatsschutzgesetzes angesichts der politischen Brisanz dieser Vorhaben in bezug auf den zeitlichen Ablauf in keiner Weise mit Sicherheit vorhergesagt werden.

Herr Ständerat Onken, Sie wissen auch, dass wir in unserm Staat bereits etwa dreimal einen Anlauf zu einem Staatsschutz-

gesetz unternommen haben und alle Versuche gescheitert sind. Ein pragmatisches Vorgehen, eine schrittweise Sanierung der Rechtslage im Bereich der bundespolizeilichen Tätigkeit, erscheint daher dem Bundesrat unter diesen Umständen als das einzig richtige Vorgehen. Dabei muss allerdings betont werden, dass die Revisionsvorschläge in der Zusatzbotschaft bezüglich der Reorganisation der Bundesanwaltschaft wie auch mit Blick auf das künftige Staatsschutzgesetz keine Präjudizien schaffen.

Die Vorlage, die Sie heute beraten, hat nur die gerichtspolizeiliche Tätigkeit der Bundespolizei zum Gegenstand. Das sind jene im wesentlichen repressiven Tätigkeiten der Polizei, die in direktem Zusammenhang mit der Verfolgung eines Deliktes stehen. Die Staatsschutzfähigkeit ist demgegenüber zur Hauptsache präventive, also vorsorgliche Polizeiarbeit und wird von der heute Ihnen unterbreiteten Zusatzbotschaft überhaupt nicht betroffen.

Die Regelung der Personensicherheitsüberprüfung – wie von der Puk gefordert – soll wegen des engen sachlichen Zusammenhangs in der Staatsschutzgesetzgebung erfolgen. Als Uebergangslösung sehen wir hier eine Verordnung des Bundesrates vor, wie wir das im Bereiche der Armee bereits im Sommer dieses Jahres gemacht haben.

Welches sind nun die wesentlichen Merkmale dieser Zusatzbotschaft?

Die Botschaft beinhaltet zwei Gesetzgebungsvorlagen, über die gesondert zu beschliessen ist. Zum einen nimmt sie, wie erwähnt, mit gewissen Aenderungen die Revisionsvorschläge für den Bundesstrafprozess wieder auf, die bereits im Anhang zum allgemeinen Datenschutzgesetz enthalten waren. Die Vorlage enthält sodann Vorschläge für neue Bestimmungen im Strafgesetzbuch. In diesen werden die gesetzlichen Grundlagen für die bereits heute praktizierte polizeiliche Informationstätigkeit geschaffen. Es geht aber dabei nicht darum, der Bundespolizei irgendwelche neue Aufgaben zu übertragen. Ebenfalls im Strafgesetzbuch aufgeführt werden sollen die Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit der schweizerischen Polizeistellen mit Interpol. In der Botschaft zum Datenschutzgesetz waren die entsprechenden Bestimmungen noch als Ergänzung des Rechtshilfegesetzes konzipiert.

Etwas vereinfacht ausgedrückt lässt sich die Vorlage daher wie folgt charakterisieren: Mit der Revision des Bundesstrafprozesses werden Datenschutzbestimmungen und weitere Garantien zum Schutze der Persönlichkeit für jene Fälle eingeführt, in denen die Bundesanwaltschaft bzw. die Bundespolizei selber Strafverfolgungen durchführen. Die Revision des Strafgesetzbuches schafft demgegenüber gesetzliche Grundlagen, damit der Bund die kantonalen und ausländischen Behörden bei der Strafverfolgung mit Informationen unterstützen kann.

Im einzelnen geht es bei der Revision des Bundesstrafprozesses darum, für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren gewisse Leitlinien und Schranken festzulegen. Das ist insofern keine leichte Aufgabe, als es gerade Wesensmerkmal der polizeilichen Informationstätigkeit ist, dass sie sich ständig verändert. Die Polizei muss sich immer wieder auf andere Weise Informationen beschaffen und unterschiedlichste Quellen miteinander vergleichen können. Die Gesetzgebung muss dem Rechnung tragen und kann deshalb nicht allzu viele Einzelheiten regeln.

Im Rahmen des Bundesstrafprozesses kann aber doch z. B. festgehalten werden, dass Informationen so beschafft werden, dass die betroffene Person davon Kenntnis hat, wenn die Untersuchung dadurch nicht gefährdet wird. Die Datenbekanntgabe durch die Polizei kann kanalisiert und auf bestimmte Adressaten eingeschränkt werden. Ferner sollen die Vernichtung und die Archivierung der Akten des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens geregelt werden, und zum Schutze der Betroffenen müssen vor allem die Auskunfts- und Berichtigungsrechte in bezug auf ihre von der gerichtlichen Polizei bearbeiteten Daten geregelt werden. Es wird ihnen – das ist rechtsstaatlich ein bedeutender Fortschritt – neu die Möglichkeit einer Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichtes eröffnet. Diese Beschwerdemöglichkeit soll auch bestehen, damit man sich gegen Zwangsmassnahmen – also

beispielsweise Hausdurchsuchungen, körperliche Untersuchungen – der gerichtlichen Polizei wehren kann.

All diese bereichsspezifischen Regelungen stellen letztlich nichts anderes als eine Konkretisierung der wichtigsten Datenschutzgrundsätze dar, wie sie bereits im allgemeinen Datenschutzgesetz verankert sind. Es geht also um die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung, um die Richtigkeit der Daten, um die Erkennbarkeit der Datenbeschaffung im Bereiche der Polizei.

Mit den neuen Strafgesetzbuchbestimmungen wird im Ergebnis die Strafverfolgung durch Kantone und ausländische Staaten unterstützt. Wichtigster Regelungsgegenstand ist dabei das automatisierte Fahndungssystem Ripol. Ripol ist – der Herr Kommissionspräsident hat Ihnen das im einzelnen dargelegt – ein äusserst leistungsfähiges Fahndungsinstrument für Zoll- und Polizeibehörden, auf welches im Zeichen der gewachsenen Mobilität auch des Verbrechens nicht mehr verzichtet werden kann. In seiner Versuchs- und Aufbauphase ist das Ripol lediglich auf eine Verordnung des Bundesrates abgestützt gewesen. Nun soll – wie dies der Bundesrat dem Parlament bereits mehrmals versprochen hat – die Grundlage in einem formellen Gesetz geschaffen werden. Regelungsbedürftig sind dabei vor allem folgende Punkte:

Erstens wird im Gesetz genau festgehalten, zu welchen Zwecken Daten über eine Person überhaupt im System Ripol eingegeben werden dürfen. Primäre Aufgabe des Systems ist die Unterstützung der Behörden bei der Suche nach und bei der Verhaftung von Personen, gegen die eine Strafuntersuchung läuft oder die eine Strafmassnahme verbüssen müssen.

Zweitens regelt die neue Gesetzesbestimmung, welche Behörden befugt sind, Ausschreibungen über das Ripol vorzunehmen, und welche Behörden Abfragen aus dem System tätigen dürfen.

Schliesslich erhält der Bundesrat den Auftrag, die Verantwortung für die Datenbearbeitung, aber auch die Rechte der Betroffenen näher zu regeln. Damit wird die Grundlage für eine Fahndungstätigkeit geschaffen, die zwar effizient ist – Ripol hat gegenüber den herkömmlichen Fahndungsbüchern die Effizienz bekanntlich etwa um 50 Prozent verbessert –, aber auch – das ist das eigentliche Anliegen – die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen besser schützt.

Im Zeichen der internationalen Verbrechensbekämpfung ist die Zusammenarbeit mit Interpol unabdingbar. Sie soll nun, nachdem sie während Jahrzehnten lediglich in den Interpolstatuten und später noch auf Verordnungsstufe geregelt war, auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt werden. Bei dieser Regelung geht es einerseits um gewisse organisatorische Festlegungen. So wird bestimmt, dass die Bundesanwaltschaft als eine Art Informationsdrehscheibe zwischen den kantonalen Polizeibehörden und Interpol fungieren soll.

In der Vorlage wird sodann auch angestrebt, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung und den Grundsätzen der internationalen Rechtshilfe beim polizeilichen Informationsaustausch über die Grenzen hinweg Nachachtung zu verschaffen. Das bedeutet zum Beispiel, dass über Interpol keine Daten im Zusammenhang mit Strafverfolgungen wegen politischer Anschauungen ausgetauscht werden dürfen.

Des weiteren soll eine gesetzliche Grundlage für die erkennungsdienstliche Personenidentifikation durch die Bundesanwaltschaft geschaffen werden: das sogenannte System Afis. Auch diese polizeiliche Aufgabe ist heute lediglich in einer bundesrätlichen Verordnung geregelt. Wiederum geht es darum, die Informationstätigkeit einzugrenzen. Es soll deren Zweck bestimmt und festgelegt werden, welche Behörden in Bund und Kantonen und im Ausland Zugriff zu den entsprechenden Daten haben dürfen.

Schliesslich soll in Ergänzung der bereits bestehenden Bestimmungen über das Strafregister die Bundesanwaltschaft auch ermächtigt werden, den Untersuchungsbehörden bekanntzugeben, ob eine Person noch in andere Strafverfahren verwickelt ist. Das ist bekanntlich wichtig im Zusammenhang mit Artikel 68 des Strafgesetzbuches, wo ein solches Zusammenreffen mehrerer strafbarer Handlungen vom Richter bei

der Strafzumessung zu berücksichtigen ist. Damit können die Untersuchungsbehörden verschiedene Verfahren gegen die gleiche Person zusammenfassen.

Die vorgeschlagene Ergänzung des Strafgesetzbuches dient mithin nicht nur den Strafverfolgungsorganen, sondern ist auch im unmittelbaren Interesse der betroffenen Personen selber.

Mit der vorgeschlagenen Aenderung von Bundesstrafprozess und Strafgesetzbuch soll die Informationsbearbeitung bei der Strafverfolgung auf ein besseres rechtliches Fundament gestellt werden. Die Strafverfolgung soll effizient gestaltet werden. Das ist im Zeitalter des organisierten Verbrechens unbedingt nötig, und die dafür zuständigen Behörden sollen die Möglichkeiten der modernen Informationsbearbeitungstechniken auch tatsächlich nutzen dürfen.

Die Vorlage – und das ist hier das Entscheidende – sieht aber gleichzeitig rechtsstaatliche Sicherungen vor, damit die Rechte der Betroffenen auch bei diesen heiklen Bearbeitungen in grösstmöglichem Umfang gewahrt werden. Beide Vorlagen bringen daher in diesem heiklen Bereich polizeilicher Tätigkeit einen echten rechtsstaatlichen Fortschritt. Ich möchte dem Präsidenten Ihrer Kommission und Ihrer Kommission für die gute Aufnahme und dem Präsidenten auch für die Präsentation dieser Vorlage recht herzlich danken.

Ich will mich noch kurz mit dem Rückweisungsantrag von Herrn Onken auseinandersetzen.

Was das Zeitliche anbelangt, Herr Onken, habe ich darauf hingewiesen, dass wir Ihnen die wesentlichen Neuerungen bereits mit dieser Botschaft vom 23. März 1988 unterbreitet haben. Auch ist man bei mir von seiten des Parlamentes, aber vor allem auch von seiten der Kantone – vor allem der welschen Kantone – in jüngster Zeit mehrmals vorstellig geworden, dass es nun höchste Zeit sei, gesetzliche Grundlagen für die polizeilichen Informationssysteme – also vor allem für das Ripol – zu schaffen. Das machen wir mit dieser Vorlage.

Es liegt auch im eminenten Interesse – wie ich dargelegt habe – der Betroffenen, für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, wo der Bundesstrafprozess anerkanntermassen bedeutende Lücken enthält, endlich den nötigen Schutz zu schaffen. Wir würden daher, Herr Onken, mit einer weiteren Verschiebung der Vorlage überhaupt nichts gewinnen, sondern das einzige, was wir dann hätten, wäre, dass wir für diese polizeilichen Informationssysteme nach wie vor keine gesetzliche Grundlage hätten und dass es mit dem Schutz der Betroffenen im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren auch künftig schlecht bestellt wäre.

Was die Koordination mit den übrigen Gesetzgebungsvorlagen anbelangt, vor allem im Bereich des Staatsschutzes, wissen Sie, dass zurzeit eine Staatsschutzverordnung bei den Kantonen und Parteien in Vernehmlassung ist. Diese Staatsschutzverordnung soll für eine Uebergangsperiode in diesem heiklen Bereich wieder Rechtssicherheit schaffen und uns wieder ein solides Fundament für diese unverzichtbare staatliche Aufgabe schaffen. Danach werden wir Ihnen einen Entwurf für ein Staatsschutzgesetz unterbreiten. Sie wissen, wie heikel das sein wird; ich habe bereits darauf hingewiesen. Der Zeitplan der Realisierung dieses Staatsschutzgesetzes ist diesbezüglich noch vollständig offen. Es wäre daher sicher falsch gewesen, diese liquiden rechtsstaatlichen Postulate nun mit einem Staatsschutzgesetz zu verquicken, dessen Inkraftsetzung heute leider noch vollständig offen ist.

Damit komme ich zu den anderen, von Ihnen aufgeworfenen Fragen: Sie sagen, die Vorlage müsse auch an den Bundesrat zurückgewiesen werden, weil sie den Einsatz von sogenannten V-Männern nicht regle. Die rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem V-Mann-Einsatz sind erst in jüngster Zeit in Wissenschaft und Rechtsprechung überhaupt diskutiert worden. Diesbezüglich sind die Standpunkte auch unter den Fachleuten noch sehr kontrovers. Das sagt nicht nur der Bundesrat, Herr Ständerat Onken, sondern das hält auch das Bundesgericht in seinem einschlägigen Entscheid in 112 Ia ausdrücklich fest; andererseits schreibt das Bundesgericht dort aber auch – ich lese den entsprechenden Leitsatz: – «Der Einsatz von V-Leuten ist grundsätzlich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig, sofern die Eigenart der De-

likte die verdeckte Fahndung zu rechtfertigen vermag und der V-Mann vorwiegend passiv die deliktische Tätigkeit untersucht, ohne durch eigene Einflussnahme die Tatbereitschaft zu wecken und zu strafbarem Verhalten zu verleiten.» Gemeint ist hier der Agent provocateur. Die Frage, ob für den Einsatz von V-Männern eine gesetzliche Grundlage nötig sei, ist zurzeit bekanntlich auch anhängig bei den Strassburger Organen. Angesichts dessen, dass in diesem Bereich noch so viele Fragen offen sind, sind wir heute einfach noch nicht in der Lage, Ihnen eine entsprechende ausführliche Regelung des V-Mann-Einsatzes zu unterbreiten. Sie ist aber einerseits angesichts dieses Bundesgerichtsentscheides und andererseits angesichts dessen, dass wir für den praktisch wichtigsten Bereich, für den illegalen Drogenhandel, in Artikel 23 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage haben, zurzeit auch nicht dringend. Wenn dann die Strassburger Organe ihren Entscheid gefällt haben, wenn wir mehr Erfahrungen mit dem Einsatz von V-Männern haben, wird dann die Zeit gekommen sein, auch dieses Problem ausdrücklich im Bundesstrafprozess zu regeln.

Schliesslich sprechen Sie als weiteren Grund für Ihren Rückweisungsantrag die sogenannte Rasterfahndung an. Es ist für den Bundesrat unbestritten, und wir haben schon in der Botschaft darauf aufmerksam gemacht, dass es einer gesetzlichen Regelung bedürfte, wenn die Bundespolizei mit dieser Methode arbeite. Dies ist aber heute und in absehbarer Zukunft nicht der Fall. Unter diesen Voraussetzungen hat daher der Bundesrat eine Gesetzgebung auf Vorrat abgelehnt. Im übrigen schlägt die ständerätliche Kommission durchaus in Übereinstimmung mit unseren Ausführungen in der Botschaft eine Ergänzung von Artikel 27 (neu) vor, die eine Rasterfahndung ohne gesetzliche Grundlage ganz klar ausschliesst. Wir stimmen dem vollständig zu. Wir haben entsprechende Ausführungen in unserer Botschaft bereits gemacht. Nach dem Vorschlag für den neuen Absatz 2bis von Artikel 27 Bundesstrafrechtspflege bedarf der automatisierte Zugriff der Bundespolizei zu computerunterstützten Informationssystemen einer gesetzlichen Grundlage, das ist unbestritten, und damit ist dieser Problembereich zurzeit auch genügend abgeklärt.

Schliesslich bemängeln Sie, Herr Onken, wir würden im Bereich der gesetzlichen Grundlagen für die polizeilichen Informationssysteme zu wenig detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe vorsehen. An sich ist Ihr Wunsch verständlich, auf der Gesetzesstufe möglichst detaillierte Regelungen vorzunehmen. Nun zeigt sich, dass solche polizeiliche Informationssysteme einmal äusserst kompliziert und aufwendig sind, vor allem aber, dass sie technisch sehr rasch überholt sind und daher wieder angepasst werden müssen. Wir haben diese Erfahrung gerade beim Ripol-System gemacht. Die Software von Ripol 1 stammte – glaube ich – aus dem Jahre 1986, ist heute eindeutig technisch überholt, und wir mussten daher die Software verbessern und Ripol 2 einführen – nach Absprache mit den Kantonen. Wir haben daher im Juni dieses Jahres auch eine neue Ripol-Verordnung erlassen müssen, um all das zu klären.

Nun kann man aber nicht sagen, dadurch werde das Gesetz zum Blankocheck. Das Gesetz regelt doch all das, was vernünftigerweise auf Gesetzesstufe geregelt werden kann, nämlich in erster Linie die Zweckbestimmung dieser polizeilichen Informationssysteme, also Aufgaben und Zweck; dann wird im Gesetz ganz klar der Benützerkreis festgelegt. Zudem erhält der Bundesrat den klaren Auftrag, die Rechte der Betroffenen zu regeln. Dieses gesetzgeberische Verfahren erscheint auch bei Ripol angemessen, nicht zuletzt weil alle Einzelheiten des Systems bereits in der bundesrätlichen Verordnung geregelt und damit grundsätzlich jedermann bekannt sind. Gerade bei Ripol schaffen wir jetzt nachträglich die gesetzliche Grundlage. Und alle Detailfragen, zu denen Sie den Bundesrat ermächtigen, sind in der Ripol-Verordnung vom Juni dieses Jahres geklärt. Auch insofern kann keine Rede von einem Blankocheck sein.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisungsantrag von Herrn Ständerat Onken abzulehnen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Danioth, Berichterstatter: Ich habe zum Rückweisungsantrag Onken noch nicht Stellung genommen, indirekt natürlich in meinem Eintretensvotum. Ich kann mich den Ausführungen des Herrn Bundespräsidenten anschliessen und möchte lediglich zwei Bemerkungen beifügen:

Das Votum von Herrn Kollege Onken ist nicht frei von Widersprüchen – um es gelinde auszudrücken. Einerseits der Tenor «Der Bundesrat macht nichts»; unternimmt er aber andererseits etwas, verlangt man fast Unmögliches von ihm – mit dem Risiko, dass man dann nichts hat. Oder anders gefragt, Herr Kollege Onken: Was wollen wir eigentlich? Wollen wir einen rasch wirksamen Rechtsschutz in ganz sensiblen Bereichen der Strafverfolgung für den betroffenen Bürger, der in den Maschen der Strafjustiz zappelt, oder wollen wir warten, bis wir eine schön abgerundete Gesetzessammlung haben? Wenn Sie den Bürger fragen, wird er Ihnen eine deutliche Antwort geben.

Wichtig ist, dass der Datenschutz in den Bereichen der Strafverfolgung, der Verbrechensbekämpfung und der Verbrechensverhütung sinnvoll nach dem Domino-System aufgebaut und nicht einfach ziel- und wahllos erstellt wird. Die Ausnahmen bezüglich Einsatz der V-Leute und Ueberwachung der Kundgebungen sind begründet worden. Warum das jetzt nicht erfolgt: Im einen Fall haben wir die wichtigste Grundlage, im anderen Fall wollen wir diese Frage ins Staatsschutzgesetz aufnehmen; also ein sinnvoller Aufbau dieses Rechtsschutzes. Der Bundesrat verdient für das rasche Handeln Anerkennung und nicht Kritik.

Warum hat die Kommission so rasch reagiert? Unser Bestreben war es, nachdem die Materie von der ersten Botschaft her, von den Beratungen her ja bekannt ist, so zügig zu handeln, dass der Nationalrat später, wenn er das allgemeine Datenschutzgesetz berät, die beiden Annexe wieder ankoppeln kann – selbstverständlich getrennt von der Beschlussfassung –, so dass sich der Nationalrat nicht in zwei kurz aufeinander folgenden Durchgängen mit dieser doch komplexen Materie des Datenschutzes befassen muss. Darum hat auch die Kommission relativ rasch reagiert, und darum muss man Verständnis haben für die Mitglieder des Rates, die nicht in der Kommission waren und ob der relativ kurzfristigen Zustellung der Fahne etwas verunsichert sind.

In der Kommission haben wir sehr viel Zeit aufgewendet, und ich glaube, wir haben uns mit den Fragen auseinandergesetzt. Sie sehen auch aus der Fahne, dass relativ wenige Änderungen vorgenommen worden sind. Die einzig substantielle hat der Bundespräsident erwähnt. Ich füge das nur wegen des Arbeitstempos bei. Wenn wir schon immer von Parlamentsreform, von Effizienzsteigerung sprechen, so müssen wir hier die Gelegenheit nutzen, einen Beitrag zur Effizienzsteigerung zu leisten.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Ablehnung des Rückweisungsantrages.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Onken	4 Stimmen
Dagegen	33 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

A. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege **A. Loi fédérale sur la procédure pénale**

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2bis (neu)

Der direkte automatisierte Zugriff auf Personendaten in computergestützten Informationssystemen ist unzulässig, sofern dafür nicht eine besondere Rechtsgrundlage besteht.

Art. 27

Proposition de la commission

Al. 1 – 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2bis (nouveau)

L'accès automatisé direct à des systèmes informatisés d'information est illicite, sous réserve de l'existence d'une base légale spécifique.

Abs. 1 – 5 – Al. 1 – 5

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Danioth, Berichterstatter: Die Begründung ist bereits im Eintreten gegeben worden. Wir wollen hier eine Verstärkung des Legalitätsprinzips in jenen Bereichen, wo ein Zugriff über Daten ermöglicht wird, die über den Einzelfall hinausgehen. Das ist ein ganz wesentlicher Fortschritt für den Persönlichkeitsschutz des betroffenen Bürgers.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Zustimmung zu dieser Ergänzung. Der Bundesrat hat ebenfalls Einverständnis signalisiert.

Bundespräsident **Koller**: Ich stimme dem wie gesagt zu. Wir haben schon in der Botschaft ausgeführt: Artikel 27 erlaubt nicht etwa einen Online-Zugriff auf Datenbanken anderer Behörden. Das wird hier nun im Gesetz noch festgehalten. Daher Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 27bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 29bis (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Onken

Abs. 2

Personendaten werden bei der betroffenen Person oder für diese erkennbar beschafft, ausser wenn die Untersuchung dadurch gefährdet oder ein unverhältnismässiger Aufwand verursacht würde.

Abs. 2bis (neu)

Werden Personendaten unerkennbar beschafft, ist die betroffene Person nachträglich darüber zu informieren, sofern nicht wichtige Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen oder die Mitteilung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.

Art. 29bis (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Onken

Al. 2

Les données personnelles sont collectées auprès de la personne concernée

Al. 2bis (nouveau)

Si des données personnelles sont acquises à l'insu de la personne concernée, celle-ci doit en être informée après-coup, sauf si des intérêts importants touchant la poursuite pénale s'y opposent ou s'il en résulte un volume excessif de travail.

Abs. 1, 3-5 - Al. 1, 3-5
Angenommen - Adopté

Abs. 2, 2bis - Al. 2, 2bis

Onken: Ich habe in der Kommission einige Anträge gestellt und nur noch diesen für die Plenumsberatung herausgegriffen, weil diese ja keine Wiederholung der Kommissionsberatungen sein soll. Auch diesen Antrag habe ich noch modifiziert, leicht angepasst. Darum steht er nicht auf der Fahne, sondern ist verteilt worden. Er gliedert sich in zwei Teile: Erstens korrigiert er den jetzigen Absatz 2 von Artikel 29bis, und zweitens fügt er einen neuen Absatz 2bis hinzu.

Zum ersten Teil des Antrags: Die Formulierung, die der Bundesrat gewählt hat, ist meines Erachtens sprachlich missglückt. Was heisst: «Personendaten werden auch bei der betroffenen Person oder für diese erkennbar beschafft»? Was bedeutet dieses «auch» im Satzgefüge? Es heisst doch, dass sie im allgemeinen woanders beschafft werden, verdeckt und für die Person unerkennbar. Diese Formulierung macht sozusagen die Ausnahme zur Regel. Sie zielt also in die falsche Richtung, denn gemeint ist ja gerade, dass solche Daten in aller Regel bei der betroffenen Person oder für diese erkennbar erhoben werden. Es sei denn – und jetzt kommen die beiden wichtigen Ausnahmen –, a. die Untersuchung werde dadurch gefährdet, oder b. es entstände damit ein unverhältnismässiger Aufwand. Wenn diese beiden Voraussetzungen nicht zutreffen, sollen die Daten in der Regel bei der betroffenen Person oder jedenfalls für diese erkennbar beschafft werden. Dieses «auch», das hier eingeschoben ist, ist sinnstörend und sollte gestrichen werden. Dass die Polizeibehörden die Möglichkeit haben müssen, Daten auch zu verifizieren, zu überprüfen bei anderen, bei Dritten, ist an sich eine Selbstverständlichkeit und wird auch von mir nicht bestritten.

Zum neuen Absatz 2bis, dem zweiten Teil des Antrags: Er regelt das Problem der nachträglichen Benachrichtigung. Ich lehne mich dabei an die Benachrichtigung an, die nach einer Telefonüberwachung erfolgt, wo der betroffenen Person nach abgeschlossenem Verfahren und wenn keine zwingenden Gründe der Strafverfolgung entgegenstehen, ebenfalls die Information unterbreitet wird, dass sie abgehört worden ist. Sinngemäss sollte auch bei der verdeckten Datenbeschaffung, bei Erhebungen, die für die betroffene Person unerkennbar sind, letztlich auch bei Überwachungen eine solche nachträgliche Information erfolgen, wenn es möglich ist. Das ist ein Grundrecht, diese Information dient dem Schutz der Persönlichkeit. Dabei wird hier noch ein zusätzlicher Vorbehalt eingeführt, das habe ich aus der Diskussion der Kommission aufgegriffen: nämlich der unverhältnismässige Aufwand. Natürlich möchte auch ich nicht, dass beispielsweise, wenn Hotelmeldescheine in grösserer Zahl kontrolliert werden, sämtliche Hotelgäste über diese kleine Kontrolle im nachhinein informiert werden müssen, das wäre unsinnig. Mir geht es um Einzelpersonen, mir geht es um kleine Gruppen, über die Daten unerkannt beschafft worden sind. Ueberall dort, wo es ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist, sollte eine solche Benachrichtigung im nachhinein jedoch erfolgen. Ich bitte Sie deshalb, diesem Antrag stattzugeben und ihn in das Gesetz aufzunehmen.

Danioth, Berichterstatter: Dieser Antrag lag in den Kommissionsberatungen nicht vor. Ein analoger Antrag von Herrn Onken wurde abgelehnt. Es wurde auch kein Minderheitsantrag auf die Fahne genommen; er ist also heute neu. Ich möchte einfach festhalten, dass wir sehr wahrscheinlich in der Sache nicht sehr weit auseinander liegen. Beim Ermittlungsverfahren werden, soweit es mit dem Zweck der Ermittlung vereinbar ist, bei der betroffenen Person Daten erhoben. Wenn also jemand einvernommen wird, ist es ganz klar, dass man ihn auch zur

Person befragt. Bei Verbrechen und Vergehen gibt es aber viel eher die andere Situation: Man muss zuerst Ermittlungen anstellen, bevor sich ein Verdacht auf eine Person konzentriert; also man muss bei anderen Personen Erhebungen treffen, damit die Polizei überhaupt die Möglichkeit hat, die Strafuntersuchung wirkungsvoll zu führen. Im Gesetz wird lediglich festgehalten, dass Personendaten auch bei der betroffenen Person erhoben werden können, wenn die Untersuchung dadurch nicht gefährdet oder kein unverhältnismässiger Aufwand verursacht wird.

Ich würde Ihnen vorschlagen, bei der Fassung des Bundesrates, die von der Kommission mehrheitlich übernommen worden ist, zu bleiben. Vor allem auch, um nachher einen unverhältnismässigen Aufwand zu verhindern, wenn es darum geht, diese Daten auch mitzuteilen. Herr Onken hat das in Absatz 2bis gefordert. Aber die Möglichkeiten des Missbrauchs sind hier viel grösser. Gesamthaft ist die Formulierung des Bundesrates wohl besser auf die Bedürfnisse der Strafjustiz zugeschnitten.

Jagmetti: Ich habe rechtsstaatlich Sympathie für den Antrag Onken. Bevor ich ihm zustimmen kann, brauche ich aber noch eine Erläuterung. So wie der Artikel formuliert ist, scheint es, dass die Personendaten prioritär beim Betroffenen zu beschaffen sind und andere Beschaffungsmittel eigentlich nur sekundär in Frage kommen, vermutlich auch zeitlich nach den Erhebungen bei den Betroffenen zur Anwendung gelangen können. Ich vermag nicht zu beurteilen, ob wir mit diesem rechtsstaatlich an sich sympathischen Anliegen der Wirklichkeit tatsächlich gerecht werden. Gibt es nicht eine Vielzahl von Erhebungen, die durchgeführt werden müssen, noch bevor man so klar eingrenzen kann, wie man solche Daten erfassen kann? Ich frage mich, ob das bei der Abklärung überhaupt geht oder ob wir den Abklärungen damit nicht zu grosse Hindernisse in den Weg legen. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich das von der Sache her einfach zuwenig beurteilen kann. An und für sich schiene es mir vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus angemessen.

Ich wäre sehr dankbar, wenn sich der Departementsvorsteher zur Frage der Tauglichkeit dieses Weges äussern könnte. Wir wollen ja nichts ins Gesetz schreiben, das zwar unseren rechtsstaatlichen Vorstellungen und Wünschen entspricht, aber im Grunde genommen nicht ganz durchführbar ist.

Bundespräsident Koller: Wie Ihr Kommissionspräsident bereits ausgeführt hat, liegen der Antrag Onken und der bundesrätliche Vorschlag eigentlich nicht so weit auseinander. Aber wie Herr Jagmetti richtig bemerkt hat, erweckt die Formulierung des Antrages von Herrn Onken im ersten Absatz den Eindruck, dass die Strafverfolgungsbehörden – auch die Polizei – Daten in der Regel zuerst bei den betroffenen Personen erheben. Da ist die Praxis einfach anders und muss aus Effizienzgründen auch anders bleiben; denn in der Praxis werden vorerst einmal bei Dritten Informationen eingeholt, und nachher wird der Betroffene mit diesen Informationen konfrontiert. Ein umgekehrtes Vorgehen, wie es der Vorschlag von Herrn Onken nahelegt, würde die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden allzu sehr beeinträchtigen und könnte sie sogar ineffizient machen. Das ist mein erster Einwand gegen den Antrag Onken. Mir scheint aber auch, dass zwischen den Absätzen 2 und 2bis des Antrags Onken ein gewisser Widerspruch besteht. Warum sollen nach Absatz 2 die Untersuchungsbehörden auf die Erhebung bei den Betroffenen verzichten können, wenn damit ein unverhältnismässiger Aufwand verbunden ist, wenn sie doch nach Absatz 2bis gleichwohl den Betroffenen wieder informieren müssen, aber auch dies nur unter dem Vorbehalt, dass der damit verbundene Aufwand nicht unverhältnismässig ist, wie Herr Onken dies am Beispiel Hotelmeldescheine plastisch dargelegt hat?

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beantragen, beim Vorschlag des Bundesrates zu bleiben. Der Antrag Onken wäre rechtsstaatlich vielleicht schön, aber er ist praktisch nicht realisierbar. Die Polizei ist darauf angewiesen, dass sie mindestens gleichzeitig auch Informationen bei Dritten erheben und dann den Betroffenen mit diesen Informationen konfrontieren kann.

Onken: Da sich die Sache doch etwas verwirrt, muss ich mich noch einmal zu Wort melden. Wenn es nach Absatz 2 die Regel wäre – umgekehrt als ich dachte –, dass Personendaten in der Regel bei Dritten beschafft werden und bloss hin und wieder bei der betroffenen Person, wäre die Formulierung, so wie sie dasteht, auch falsch. Denn was bedeutet dann noch dieser Zusatz «ausser wenn die Untersuchung dadurch gefährdet oder ein unverhältnismässiger Aufwand verursacht würde»? Da stimmt es in der anderen Richtung nicht mehr ganz. Die sprachliche Präzision dieses Absatzes 2 ist auf jeden Fall nicht sehr gross, und man muss wissen, was man will: Ob der Regelfall der ist, dass ausser in zwei Ausnahmefällen, die vieles zulassen, bei der betroffenen Person oder für diese zumindest erkennbar beschafft wird, oder ob man in der Regel bei Dritten und nur hin und wieder auch bei der betroffenen Person beschaffen will. Im letzteren Fall macht aber der Nebensatz sprachlich keinen sehr grossen Sinn mehr.

Das zweite Problem ist völlig losgelöst davon, nämlich die nachträgliche Information. Wenn hier zweimal von grossem Aufwand die Rede ist, so ist doch Unterschiedliches gemeint. Am Anfang ist gemeint, dass die Beschaffung der Informationen mit grossem Aufwand verbunden sein könnte, und im zweiten Fall, dass diese Mitteilung einen grossen Aufwand verursachen könnte. Deshalb schliesst sich das meines Erachtens nicht aus, und es ist in sich auch nicht widersprüchlich; nur die Formulierungen gleichen sich.

Ich bitte Sie nach wie vor, diesem Antrag zuzustimmen.

Zimmerli: Der Antrag hat der Kommission in der heutigen Formulierung nicht vorgelegen. Es ist eine wichtige Frage, die wir hier diskutieren. Deshalb erlaube ich mir, etwas dazu zu sagen. Wir stehen im Strafverfahren. Im Strafverfahren dürfen nach Artikel 29bis Absatz 1 Personendaten nur bearbeitet werden, soweit sie für die Verfolgung und Beurteilung der Straftat nötig sind. Das ist das Grundprinzip.

Es gibt kein Patentrezept, wie man die Daten primär beschafft, ob bei der betroffenen Person oder bei Dritten. Das kommt auf die Umstände an. Es ist mir völlig klar, dass eine Strafuntersuchung nie gefährdet werden darf dadurch, dass man zuerst einmal beim Betroffenen fragt und dann die Untersuchungen vielleicht nicht mehr durchführen kann. Aber nach der Diskussion, wie wir sie jetzt geführt haben, scheint mir wichtig zu sein, dass man zwischen den Absätzen 2 und 2bis keine Wertung vornimmt. Für mich sind beide Arten der Datenbeschaffung gleichwertig. Ich frage mich, ob wir nicht aus dem Dilemma herauskämen, wenn wir nur den Antrag zu Artikel 29bis Absatz 2bis übernehmen und einfach sagen würden: Wenn Personendaten unerkennbar beschafft werden, sind die betroffenen Personen nachträglich darüber zu informieren – sofern die beiden Voraussetzungen gegeben sind, die Herr Onken aufführt. Ich frage mich also, ob man nicht auch den Absatz 2 im Antrag Onken ersatzlos streichen könnte. Das käme mehr oder weniger auf das gleiche heraus.

Bundespräsident Koller: Wesentlich neu ist, was in Absatz 2 klar festgehalten wird, nämlich, dass auch wenn Informationen zunächst bei Dritten erhoben werden, die betroffene Person mit diesen Informationen konfrontiert wird. Das ist ein rechtsstaatlicher Fortschritt, der hier im Gesetz festgeschrieben ist. Insofern möchte ich Sie bitten, bei Absatz 2 der Formulierung des Bundesrates zuzustimmen.

Es ist richtig, dass in Absatz 2bis ein anderes Problem angesprochen ist, nämlich das Problem, dass im Fall, wo Personendaten unerkennbar beschafft worden sind – weil sonst die Untersuchung gefährdet oder der Aufwand unverhältnismässig gewesen wäre –, nach Absatz 2bis nachträglich doch noch eine Mitteilung an die betroffenen Personen erfolgen müsse, nämlich wenn dadurch das Interesse der Strafverfolgung nicht gefährdet werde oder die Mitteilung unverhältnismässig sei. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Mit diesen Kautelen, die Sie in 2bis eingebettet haben, könnte ich Absatz 2bis zustimmen, aber bei Absatz 2 müssen Sie unbedingt der Formulierung des Bundesrates folgen. Bei Absatz 2bis hätte ich keine Einwendungen gegen den Antrag von Herrn Onken.

Jagmetti: Ich würde Ihnen vorschlagen, dass man über die beiden Absätze getrennt abstimmt, damit wir uns äussern können. Es geht ja nicht um einen persönlichen Vorstoss, sondern um einen Gesetzesartikel.

Präsident: Herr Onken hat seinen Antrag zu Absatz 2 zurückgezogen. Es wird nur noch über Absatz 2bis befunden.

Danioth, Berichterstatter: Ich stimme Herrn Zimmerli zu, dass es sich hier um zwei verschiedene Probleme handelt. Trotz gewisser Sympathie für den Antrag von Herrn Onken habe ich Bedenken gegenüber Formulierung und Ausgestaltung dieser neuen Bestimmung von Absatz 2bis. Was heisst das: «... ist die betroffene Person nachträglich zu informieren»? Ich bin der Meinung, wenn beim Strafverfahren ein Ermittlungsverfahren angehoben und wieder eingestellt wird, muss man ohnehin dem Betroffenen Mitteilung machen. Das gleiche gilt erst recht für die Voruntersuchung.

Ich bin der Auffassung, Absatz 2bis stelle eine Selbstverständlichkeit dar. Wenn wir diese mit einer Formulierung «nachträglich» regeln, schaffen wir nicht Klarheit, sondern Unklarheit. Ich bin nicht dagegen, wenn der Zweirat dieses Problem nochmals überprüft. Ich hätte heute Bedenken, auch Absatz 2bis zuzustimmen. Auf alle Fälle hat die Kommission darüber nicht befinden können, und ich persönlich könnte aus diesen Bedenken heraus Absatz 2bis nicht zustimmen.

Bundespräsident Koller: Noch auf einen Punkt ist hinzuweisen: Was Sie hier in Absatz 2bis haben, gilt heute schon im Bereich des Telefonabhörens aufgrund der Praxis. In der OG-Revision, die vom Volk abgelehnt worden ist, war es auch ausdrücklich festgeschrieben.

Insofern ist das nicht eine derartige Neuerung. Ich bin überzeugt, dass die beiden Kautelen bestehen bleiben müssen, dass diese nachträgliche Mitteilung nur erfolgen muss, wenn die Strafverfolgung dadurch nicht gefährdet ist, also keine Interessen der Strafverfolgung entgegenstehen oder die Mitteilung nicht einen unverhältnismässigen Aufwand bedingt.

Abs. 2 – Al. 2

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 2bis – Al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Onken

18 Stimmen

Dagegen

17 Stimmen

Art. 52 Abs. 2, 73bis (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 52 al. 2, 73bis (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 73ter (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

.... eine Blut- oder Urinprobe anordnen.

Art. 73ter (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1 – 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

.... une prise de sang ou d'urine.

Danioth, Berichterstatter: Es ist verständlich aus sich heraus, dass auch die Urinprobe beigezogen werden kann.

Angenommen – Adopté

Art. 73quater (neu), 101bis (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 73quater (nouveau), 101bis (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 102bis (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Jede betroffene Person kann verlangen, dass unrichtige Daten berichtigt werden.

Art. 102bis (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Chaque personne concernée peut requérir la rectification des données inexactes.

Angenommen – Adopté

Art. 102ter (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 102ter (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 102quater (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Vorbehalten bleiben die Rechtshilfavorschriften in anderen Bundesgesetzen.

Art. 102quater (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Les dispositions en matière judiciaire contenues dans d'autres lois fédérales sont réservées.

Angenommen – Adopté

Art. 105bis (neu), 107bis (neu), Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 105bis (nouveau), 107bis (nouveau), ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Schweizerisches Strafgesetzbuch

B. Code pénal suisse

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 351bis (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Folgende Behörden können im Rahmen von Absatz 1 über das

Abs. 4

a. die erfassten Daten, die Aufbewahrungsdauer der Daten

c. regelt die Verfahrensrechte der betroffenen Personen, insbesondere die Einsicht in die Daten

Art. 351bis (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Dans le cadre du premier alinéa, les autorités

Al. 4

a., le genre de données saisies ainsi que la durée

c. Règle les droits de procédure des personnes concernées, notamment la consultation

Angenommen – Adopté

Art. 351ter (neu), 351quater (neu), 351quinquies (neu), 351sexies (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 351ter (nouveau), 351quater (nouveau), 351quinquies (nouveau), 351sexies (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 351septies (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

a. erfassten Personen und ihre Verfahrensrechte, die Aufbewahrung

Art. 351septies (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

a. leurs droits de procédure, la conservation

Angenommen – Adopté

Art. 363bis (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

....

a. Datenbearbeitung, die Verfahrensrechte der betroffenen Personen und die Zusammenarbeit

Art. 363bis (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

....

a., les droits de procédure des personnes concernées

Angenommen – Adopté

Daniöth, Berichterstatter: Darf ich beim letzten Mal, wo es um die Aenderung geht, auch die Begründung für die vorangegangenen Aenderungen der Kommission kurz anfügen, damit das auch im Protokoll unseres Rates verankert ist?

Wir wollen zwar keine materielle Aenderung, sondern festhalten, dass der Bundesrat in der Verordnung nicht über die Rechte der betroffenen Personen befinden kann. Die Datenschutzrechte sind Sache des Gesetzes. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, die Verfahrensrechte in den einzelnen Phasen festzulegen. Es geht hier um die formellen Rechte in einem Verfahren und nicht um die materiellen Rechtsgrundsätze, an die der Bundesrat auch in der Verordnung gebunden ist. Darum hat die Kommission Wert auf diese Aenderungen gelegt, die übrigens vom Bundesrat akzeptiert wurden.

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Datenbearbeitung auf dem Gebiet
der Strafverfolgung)**

**Protection des données. Loi
(Traitement des données
en matière de poursuite pénale)**

Zusatzbotschaft und Gesetzentwürfe vom 16. Oktober 1990
(BBl III 1221)
Message complémentaire et projets de loi du 16 octobre 1990
(FF III 1161)

Beschluss des Ständerates vom 27. November 1990
Décision du Conseil des Etats du 27 novembre 1990

Kategorie III/I, Art. 68 GRN – Catégorie III/I, art. 68 RCN

Antrag der Kommission
Entwurf A
Eintreten

*Entwurf B**Mehrheit**Eintreten**Minderheit*

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat

Die Bestimmungen über das Ripol (Art. 351bis), die erkennungsdienstlichen Daten (Art. 351septies) und die Strafregisterdaten (Art. 363bis) seien an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten, die Rechte der betroffenen Personen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt.

*Proposition de la commission**Projet A*

Entrer en matière

*Projet B**Majorité*

Entrer en matière

Minorité

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Entrer en matière et renvoyer le projet au Conseil fédéral

Les dispositions relatives à RIPOL (art. 351bis), aux données signalétiques (art. 351septies) et aux données du casier judiciaire (art. 363bis) doivent être renvoyées au Conseil fédéral avec le mandat d'élaborer un projet qui réglemente au niveau de la loi la responsabilité du traitement de données, les données collectées, les droits des personnes concernées, la durée de conservation et la collaboration avec les cantons.

M. Cotti, rapporteur: Lors de notre session de juin dernier, nous avons adopté la loi sur la protection des données. Des différences subsistent avec la version adoptée par le Conseil des Etats en mars 1990. La commission du Conseil des Etats a maintenant achevé ses travaux, nous aurons donc à nous occuper des divergences lors d'une prochaine session.

Comme vous le savez, la loi sur la protection des données exclut de son champ d'application notamment les traitements de données personnelles, a) dans le cadre de procédure d'entraide judiciaire internationale, concernant les causes pénales, b) dans le cadre de procédures pénales relatives, en particulier, à des causes relevant de la procédure pénale fédérale. Cela englobe également les recherches de la police judiciaire. Cette exclusion ne signifie pas, pour autant, que de telles procédures doivent être menées sans garantie pour les droits de la personne et que, notamment, le traitement des données personnelles échappe à toute réglementation. Les lois de procédure contiennent déjà des règles de protection des données. La procédure pénale fédérale offre à la personne concernée des garanties sur la manière dont les données seront recueillies, utilisées ou communiquées.

Dans le domaine de la police judiciaire et de l'entraide internationale, notamment en relation avec INTERPOL, ces dispositions demeurent cependant insuffisantes. Des lacunes doivent être comblées, en particulier en relation avec les recherches de la police judiciaire, qui ne font pas l'objet de dispositions spécifiques de protection des données. Toutefois, l'application de la loi sur la protection des données à ces procédures entraînerait une insécurité juridique et risquerait de compliquer, voire même d'entraver le déroulement des procédures. Il s'agit également de créer des bases légales pour les mesures de contraintes ordonnées par la police. Ces mesures susceptibles en soi de porter atteinte à des personnes reposent aujourd'hui sur la clause générale de police.

L'annexe au projet de la loi sur la protection des données contenait déjà des propositions de modifications de la procédure pénale fédérale et de la loi sur l'entraide judiciaire internationale. Toutefois le Conseil des Etats avait reporté l'examen des modifications de la procédure pénale fédérale et de l'entraide pénale internationale, car il était d'avis que ces dispositions devaient être complétées, en tenant compte des résultats de la Commission d'enquêtes parlementaire la CEP – ou Puk.

Dans sa motion 2, la CEP 1 priait le Conseil fédéral: «de soumettre ou d'édicter, sans délai, des dispositions sur la protection des données, dans le sens suivant: 1. des critères précis doivent être établis pour la collecte des données et des informations. Il importe, en particulier, de redéfinir régulièrement le mandat général de police, en vue de son application pratique. 2. Pour autant que des raisons impérieuses de protection de l'Etat ne s'y opposent pas, il y a lieu de concéder aux personnes concernées un droit de consultation et un droit de rectification. Une voie de recours à une autorité judiciaire est à prévoir en cas de refus de la consultation et de la rectification. 3. Les inscriptions et documents dépassés sont à détruire».

Le Conseil fédéral a ainsi transmis au Parlement le message complémentaire à la loi sur la protection des données concernant le traitement des données en matière de poursuite pénale. Ce message comprend deux projets de loi, dont chacun doit faire l'objet d'une décision. Ces projets, qui remplacent et complètent les dispositions de l'annexe à la loi sur la protection des données, se limitent à régler certains aspects liés au traitement des données personnelles en matière de procédure pénale. Ils ne concernent que des lacunes clairement reconnues, à combler sans retard. Ils doivent être considérés comme une première étape d'une révision globale de la procédure pénale fédérale. Comme le relève le Conseil fédéral dans son message, ces normes ne préjugent pas les travaux relatifs à la nouvelle organisation du Ministère public de la Confédération.

Les travaux de la commission. La commission a tenu trois séances. Après y avoir entendu au titre d'experts M. Pierre Boillat, Ministre jurassien de justice et police, président de la Conférence des chefs de Départements de justice et police des cantons romands, M. Niklaus Oberholzer, chargé de cours à l'Université de St-Gall et M. Gérard Piquerez, juge au Tribunal cantonal du canton du Jura, et après avoir assisté à une démonstration fort intéressante de la banque de données RIPOL, la commission vous recommande d'accepter l'entrée en matière et d'adopter les deux projets de loi dans la version de la majorité de la commission. Celle-ci reprend, avec quelques petites modifications – nous le verrons par la suite – en complément la version adoptée par le Conseil des Etats en novembre de l'année dernière. Elle vous invite également à rejeter les propositions de minorité, sur lesquelles nous reviendrons dans quelques instants.

Le premier projet de loi a trait à la procédure pénale fédérale. Il prévoit des dispositions relatives au traitement des données par la police judiciaire de la Confédération. Il s'agit d'ancrer dans la procédure de recherche de la police judiciaire, soumise à la juridiction fédérale, les principes de droit de la protection des données, tels que nous les avons adoptés dans la loi principale sur la protection des données. Il s'agit en particulier du respect du principe de la proportionnalité lors du traitement des données personnelles, de l'exactitude des données ou encore de la transparence lors de la collecte de celles-ci. On pose également les bases légales nécessaires aux mesures contraignantes pouvant être ordonnées par la police en cours d'enquête et constituant une atteinte significative aux personnes concernées. Je parle de la fouille, de l'examen psychique ou physique, de la prise d'empreintes digitales.

Les dispositions proposées procèdent d'un examen approfondi de l'intérêt des personnes concernées quant à la protection de leurs droits et de celui de l'intérêt public en ce qui concerne la lutte contre le crime et la recherche des criminels. Je vous rappelle ici que les procédures de recherche de la police judiciaire, par application de la procédure pénale fédérale, ne couvrent que les crimes et les délits soumis à la juridiction fédérale, conformément à l'article 340 du Code pénal. Il ne s'agit pas, dans ces cas-là, de petite criminalité. En effet, ces crimes et délits touchent à la sécurité de l'Etat, à la défense nationale, à l'exercice de la puissance publique ou encore à nos relations avec l'étranger. Nous avons affaire avec le terrorisme, le crime organisé, les réseaux internationaux de trafiquants de drogue, le trafic d'armes, le brigandage, les prises d'otages ou la mise en danger de la collectivité. La répression de telles infractions et les recherches de la police judiciaire qu'elles impliquent nécessitent la collecte et le traitement des

données personnelles; certains de ces traitements revêtent d'ailleurs un caractère sensible. Il est dès lors nécessaire de régler cette phase de l'enquête préliminaire précédant l'ouverture d'une procédure formelle par un juge d'instruction.

La poursuite de ces infractions et la lutte contre la criminalité entraînent inévitablement des atteintes aux droits de la personnalité. Pour mener à bien ses enquêtes, la police se doit de rassembler des informations, de récolter des indices, et de suivre différentes pistes ou de consulter des sources diverses. Il en résulte que des personnes innocentes, étrangères à l'infraction poursuivie pourront être concernées. Toutefois, si légitimes que soient les recherches de la police judiciaire, elles ne peuvent être menées que dans un cadre juridique garantissant les droits fondamentaux des personnes.

La réglementation ne peut entrer dans tous les détails. Elle règle – c'est l'objet du nouvel article 27 de la procédure pénale fédérale – les obligations d'entraide judiciaire entre autorités fédérale, cantonales et communales. Conformément au principe de proportionnalité, cette entraide ne peut avoir lieu que dans la mesure où le renseignement, dans un cas d'espèce, est nécessaire à l'accomplissement des tâches de la police judiciaire. Selon une pratique constante, l'entraide judiciaire n'intervient, en Suisse, que dans un cas d'espèce. Cela n'exclut cependant pas *a priori* le recours à des systèmes informatisés, à l'octroi d'accès en ligne à de tels systèmes. Si tel doit être le cas, cela nécessite également des mesures particulières. L'interdiction absolue de tels accès irait certes trop loin, mais ceux-ci doivent en tout cas être limités. Ainsi, à l'instar de ce que nous avons introduit dans la loi sur la protection des données, l'accès direct et automatisé par procédure d'appel à des systèmes informatisés n'est licite que dans la mesure où une base légale spécifique est prévue à cet effet, dont la nature dépendra en particulier de la sensibilité des données mises à disposition et de l'ampleur de cet accès.

Autre élément important du projet de loi: la réglementation du traitement des données personnelles doit suivre certaines règles. La limitation de la collecte et du traitement des données personnelles aux seules données nécessaires à la procédure pénale représente un principe, celui de la collecte auprès des personnes concernées, sauf si l'instruction risque d'en être compromise, ou s'il en résulte un volume excessif de travail. Enfin, le principe de l'exactitude des données, avec l'obligation de rectifier les données inexacts et de détruire les données inutiles ou de les archiver, tels sont, avec les garanties des droits des personnes concernées – soit droits d'accès, de rectification ou de destruction – les points forts de la réglementation proposée. En outre, lorsque les données sont collectées à l'insu des personnes concernées, celles-ci ne peuvent demeurer dans l'ignorance. A l'instar de la pratique en matière d'écoutes téléphoniques, ces personnes doivent être informées ultérieurement. Ce droit d'information permettant aux personnes concernées d'exercer leur droit d'accès n'est pas illimité. Il faut d'abord qu'il ne mette pas en cause des intérêts importants de la poursuite pénale et, ensuite, qu'il n'implique pas un travail disproportionné de la part des autorités.

Autre point sensible de la réglementation: la réutilisation des données dans le cadre d'une autre procédure et leur communication. En ce qui concerne la réutilisation, si elle s'avère nécessaire notamment pour éclaircir certains états de faits ou rechercher un criminel, elle ne peut intervenir sans autre, automatiquement. Des éléments concrets doivent laisser présumer que ces données apporteront des éclaircissements. Cette possibilité est particulièrement adéquate dans le domaine du crime organisé où des informations insignifiantes dans le cadre d'une enquête en cours peuvent apporter des éclaircissements précieux dans des cas similaires.

Comme je l'ai déjà souligné, le projet de révision de la procédure pénale fédérale crée également les bases légales nécessaires aux mesures de contrainte qui constituent ou peuvent constituer une atteinte grave au droit de la personnalité. Ces mesures, accompagnées de garanties procédurales – la prise de telles mesures de contrainte et les actes y relatifs peuvent en effet faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre d'accusation – donnent ainsi la possibilité d'un contrôle judiciaire. Le recours à la Chambre d'accusation est aussi ouvert contre

les décisions de refus de renseignements, de rectification ou de destruction des données. Soulignons encore que les dispositions proposées, notamment celles qui concernent le traitement des données personnelles, ne constituent pas une base légale pour l'activité de la police politique. En effet, la police préventive relève de la protection de l'Etat et fera l'objet d'une loi spécifique dont nous allons nous occuper prochainement.

Ainsi, certaines lacunes de notre ordre juridique n'ont pas été prises en compte dans la présente révision, parce qu'elles relèvent des activités de police préventive. Tel est le cas, par exemple, du recours à des agents infiltrés ou de l'observation des manifestations. De même, la réglementation des examens de sécurité est renvoyée à plus tard car elle a un lien étroit avec la législation concernant la protection de l'Etat. Voilà, en ce qui concerne le projet de réforme de la procédure pénale fédérale. Au vote d'ensemble, la commission a adopté le projet par 9 voix contre zéro et 6 abstentions.

J'en viens maintenant brièvement au projet B de cette proposition, ce deuxième projet de loi qui nous est proposé, à savoir une modification du Code pénal suisse. Cette révision concerne essentiellement le domaine de l'entraide judiciaire en matière de police. Elle vise non seulement à l'entraide entre autorités de polices fédérales mais également à celle entre les cantons. Elle crée les bases légales indispensables à la gestion des trois systèmes automatisés d'informations. La mise en place de ces bases légales revêt une certaine urgence, et en ce sens la commission vous invite – nous y reviendrons dans le débat de détail – à rejeter la demande de renvoi des articles relatifs au système RIPOL, au système des données signalétiques, et aux casiers judiciaires déposés, requête déposée par la minorité Rechsteiner. Un tel renvoi remettrait en cause la poursuite de l'utilisation des systèmes nécessaires à la lutte contre la criminalité, qui fonctionnent depuis plusieurs années. Contrairement à l'argumentation de la minorité, on ne peut qualifier ce projet de simple délégation de compétence au Conseil fédéral, du fait notamment qu'il ne règle pas exhaustivement et de manière détaillée les catégories de données traitées.

Personne ne conteste que ces systèmes qui contiennent des données sensibles nécessitent une base légale au sens formel. Toutefois, il faut éviter, en adoptant des réglementations trop détaillées, de figer le système et d'empêcher son évolution future. Il faut pouvoir s'adapter rapidement à des situations nouvelles, surtout dans un secteur tel que celui de la police. D'ailleurs, le respect du principe de la légalité, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'exige pas qu'on règle tous les détails au niveau d'une loi.

Le projet crée d'abord les bases légales du système de recherche informatisé de police, le système RIPOL. Ce système de recherche des personnes et des choses a été introduit en Suisse en 1983, tout d'abord à titre d'essai, à un échelon restreint, puis de manière définitive à un échelon plus large. Du fait de sa base légale précaire, ce système relie la Confédération et les cantons qui en ont fait la demande. Les cantons romands, notamment, ne sont pas encore rattachés à ce système, car ils estiment les bases légales actuelles insuffisantes, ils conditionnent leur rattachement à l'adoption du présent projet de loi. Remarquons que, lors des «hearings» que nous avons organisés, M. le ministre Pierre Boillat a estimé que «le texte que l'on vous propose comme base légale du RIPOL nous paraît satisfaisant et répond aux exigences de bases légales réclamées par les chefs des Départements de justice et police de Suisse romande».

Le projet de révision du Code pénal crée également les bases légales nécessaires à la collaboration avec INTERPOL. Il importe en effet de canaliser un flux transfrontalier d'informations policières dont le volume est toujours plus considérable. L'activité d'INTERPOL est avant tout axée sur l'échange d'informations policières entre les différents pays membres: mandat d'arrêt international, avis de recherche, demande de mise sous surveillance, demande d'identification, etc. Ces échanges s'effectuent par l'intermédiaire d'organes de liaisons, les bureaux centraux nationaux, qui agissent en tant que plaques tournantes. Il s'agit en particulier de fixer les compétences du

Bureau central suisse, l'organe du Ministère public chargé d'assurer la liaison entre les services de police suisses et étrangers et le secrétariat général d'INTERPOL, de déterminer en outre les attributions, de préciser les conditions auxquelles des informations de police peuvent être communiquées et de garantir la protection des données.

Enfin, répondant au vœu de la CEP I, le projet de révision du Code pénal crée également les bases légales nécessaires au système informatisé d'identification des empreintes digitales, nommé AFIS. A l'instar du RIPOL et de l'INTERPOL, ce système est actuellement régi par une simple ordonnance du Conseil fédéral et ne reposerait pas sur une base légale suffisante.

Au vote d'ensemble, la commission a adopté le projet B par 9 voix contre 3 et 3 abstentions.

J'en arrive aux conclusions. Les deux révisions proposées constituent certainement un pas important et indispensable pour la protection des droits fondamentaux de la personne dans le domaine de la poursuite pénale.

Au nom de la commission, je vous invite à entrer en matière et à adopter ces deux projets dans la version de la majorité de la commission.

Cincera, Berichterstatter: Wir beraten heute diese Zusatzbotschaft, weil der Ständerat bei der Beratung des Datenschutzgesetzes die im Anhang vorgeschlagenen Aenderungen des Strafgesetzes und des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zurückstellte. Zudem wollte man die Beratungen dieser Bestimmungen erst später aufnehmen, um die Ergebnisse der Puk berücksichtigen zu können. Gestützt auf einen Antrag der Puk wurden mit einer Motion Datenschutzbestimmungen im Bereiche der Bundesanwaltschaft verlangt und das Bedürfnis aufgezeigt, für heikle Datenbearbeitungen im polizeilichen Bereich gesetzliche Grundlagen zu schaffen.

Die vorliegende Zusatzbotschaft beinhaltet zwei Teile, über welche gesondert Beschluss zu fassen ist. Im Teil A geht es um Aenderungen im Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege. Es geht um das Schliessen von datenschutzrechtlichen Lücken. Deshalb sollen allgemeine Datenbearbeitungsgrundsätze sowie spezifische Vorschriften für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren verankert werden. Dazu gehören Bestimmungen über das Auskunfts-, Berichtigungs- und Beschwerderecht Betroffener zu Daten, welche die gerichtliche Polizei über sie bearbeitet. Es sollen auch gesetzliche Regelungen für Zwangsmassnahmen der gerichtlichen Polizei, z. B. für die Durchsuchung oder Untersuchung von Personen, geschaffen werden.

Im Teil B geht es um Aenderungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch. Hier stehen gesetzliche Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Strafverfolgung im Vordergrund. In Stichworten ausgedrückt: Es geht um Bestimmungen über das automatisierte Fahndungssystem Ripol und das Fingerabdruck-Identifizierungssystem Afis. Es geht weiter um den Datenaustausch über Interpol und den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft sowie die Erteilung von Auskünften in hängigen Strafverfahren.

Mit diesen Revisionen sollen zwei Ziele erreicht werden: erstens ein verbesserter Persönlichkeitsschutz im Strafverfahren und zweitens die Schaffung klarer Bedingungen, unter welchen die polizeiliche Informationsbeschaffung und Bearbeitung stattfinden müssen.

Mit dieser Revision soll nicht – das ist im Hinblick auf die Detailberatung als Massstab wichtig – einem Staatsschutzgesetz vorgegriffen, nicht die Reorganisation der Bundesanwaltschaft vorweggenommen und auch nicht eine Gesamtrevision des Bundesstrafprozesses eingeleitet werden. Es werden auch keine Grundlagen für präventive Tätigkeiten der politischen Polizei geschaffen, sondern es werden im Anschluss an das Datenschutzgesetz diesem entsprechende Bestimmungen für das Strafverfahren und für den Umgang der Polizei mit Informationen neu geregelt.

In der Kommission war Eintreten auf Teil A unbestritten. Für

Teil B beantragt eine Minderheit Rückweisung an den Bundesrat.

Präsident: Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist für Eintreten.

Blatter: Die CVP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz.

Wie kam es zu dieser Vorlage? Aufgrund der Untersuchungen der Puk EJPD war es zweifellos richtig, die Revision des Bundesstrafprozesses und des Rechtshilfegesetzes auszusetzen und die Ergebnisse der Parlamentarischen Untersuchungskommission abzuwarten. Mit der vom Rat überwiesenen Motion 2 der Puk, die den Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft betrifft, sind die Leitlinien für dieses Zusatzpaket geschaffen worden.

Der Bundesrat hat diesen Auftrag sehr ernst genommen und uns eine Vorlage unterbreitet, die wir unterstützen können. Die Notwendigkeit des Datenschutzes im polizeilichen Ermittlungsverfahren des Bundes ist unbestritten. Es ist dies ein dringendes Gebot zur Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes in einem sehr sensiblen Bereich. Ebenso wichtig ist aber auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Zwangsmassnahmen des Bundesstrafprozessrechts. Die bisher dafür verwendete polizeiliche Generalklausel ist nach heutigen Vorstellungen nicht mehr genügend, können doch derartige Eingriffe in die persönliche Freiheit der Betroffenen sehr weit gehen. Es ist deshalb notwendig, den Betroffenen eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht zu eröffnen. Wir holen damit nur das nach, was für die kantonalen Strafprozessordnungen selbstverständlich ist.

Die Vorlage hat eine Doppelfunktion. Einerseits will sie, dass die Würde und die Grundrechte jedes Menschen auch im Strafverfahren garantiert werden. Andererseits muss der Bürger vor Gewalt und Verbrechen durch den Staat geschützt werden. Das Ausmass und die Intensität, mit der das weltweit agierende organisierte Verbrechen unsere Gesellschaft und den Bürger bedroht, erlaubt es nicht, bei der Strafverfolgung einseitig die Rechte der Beschuldigten zu stärken, ohne auf der anderen Seite Gegengewichte zu schaffen.

Angesichts einzelner Minderheitsanträge möchte ich hervorheben, dass der Datenschutz kein Mittel und keine Hintertür darstellt, um die Strafverfolgungskompetenz des Staats zu schwächen. Die Vorlage enthält genügend wirksame rechtsstaatliche Garantien zum Schutz der Bürger. Die CVP lehnt daher mit einer Ausnahme alle Minderheitsanträge ab. Es wird klar umschrieben, welche Stellen wem Informationen liefern dürfen. Wir sind für ein möglichst weitgehendes Informationsrecht. Aus diesem Grund möchte ich darauf hinweisen, dass wir den Antrag der Minderheit II zu Artikel 106 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (Teil A) nicht bekämpfen werden. Es ist vertretbar, dass der Bundesanwalt nach Einstellung des Ermittlungsverfahrens den Beschuldigten orientiert, falls eine solche Mitteilung nicht im Widerspruch zur Strafverfolgung steht. Auch hier sind wir mit dieser Haltung im Einklang mit den neueren kantonalen Strafprozessordnungen.

Wir begrüssen schliesslich auch die vorgesehenen Aenderungen des Strafgesetzbuches. Das Fahndungssystem Ripol, eine notwendige Einrichtung zur Bekämpfung der Kriminalität, bedarf einer gesetzlichen Regelung. Dies ist unbestritten. Der Bundesrat wird die Verantwortung und die Kontrolle bei der Benutzung dieses Systems in einer Verordnung regeln, was unseres Erachtens die richtige Stufe ist.

Ebenso muss noch die gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch und die Zusammenarbeit mit der Interpol geschaffen werden. Die Bundesanwaltschaft wird dabei nach aussen wie nach innen eine Art Drehscheibenfunktion wahrnehmen. Das erleichtert auch die Durchsetzung und Kontrolle der allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze, die hier voll zum Tragen kommen.

Die vorliegende Gesetzesänderung beschränkt sich auf das Notwendige. Weitere wichtige Anliegen im Bereich des Bundesstrafprozesses werden in gesonderten Vorlagen behan-

delt. Ein Beispiel dafür ist das neue Staatsschutzgesetz, das sich momentan in der Vernehmlassung befindet. Ich komme zum Schluss. Die CVP-Fraktion beantragt Ihnen, erstens auf die die Vorlage einzutreten und zweitens mit Ausnahme des Antrags der Minderheit II zu Artikel 106 alle übrigen Minderheitsanträge klar abzulehnen.

Scheidegger: Die freisinnige Fraktion ist für Eintreten und Zustimmung zu allen Anträgen der Kommissionsmehrheit. Die FDP hält den Regelungsbedarf im Bereich der Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung für vorhanden und ist der Meinung, dass mit der vorliegenden Gesetzesnovelle wichtige Lücken geschlossen werden können.

Es ist klar, dass weiterhin Bereiche bestehen, die noch abgedeckt werden müssen. Zwar hat der Puk-Bericht diese Vorlage nicht direkt beeinflusst, aber doch deutlich gezeigt, dass in diesem sensiblen Bereich die Notwendigkeit für Regelungen besteht.

Der FDP ist es vor allem ein Anliegen, dass das Hauptgeschäft, nämlich das Datenschutzgesetz, das auf die Differenzbereinigung im Ständerat wartet, möglichst rasch unter Dach gebracht werden kann. Auch diese Botschaft hat ja vor allem nur dann eine Wirkung, wenn sie im Zusammenhang mit dem Datenschutzgesetz gesehen wird.

Etwas verunsichert, ob das Geschäft nach Eintreten zurückgewiesen werden sollte, wurden wir durch den Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 14./15. November 1991. Nach eingehender Diskussion sind wir aber überzeugt, dass die Verbesserung der Rechtssicherheit und Verfahrensregelung in den Teilen A und B der Vorlage ein weiteres Abwarten nicht zulässt.

Ich ersuche aber den Bundesrat, heute Auskunft zu erteilen, wie er die auf den Seiten 6, 7 und 28 und anderen Seiten – alle im Zusammenhang mit Datenschutz – stehenden Bemerkungen dieses Berichts der GPK zu adaptieren gedenkt. Sieht er überhaupt zusätzliche Handlungsbedürfnisse aus dem Bericht der GPK für diese Vorlage und andere Vorlagen des Datenschutzes?

Ich komme zum Schluss. Die freisinnige Fraktion empfiehlt Eintreten und Behandlung. Wir sind für Zustimmung zu allen Anträgen der Mehrheit der Kommission und für Ueberweisung der Motion der Kommission zum Datenschutz in der Telekommunikation.

Frau Zölich: Namens der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Vorlagen A und B einzutreten.

Es geht bei diesen Vorlagen immer wieder um die Gewichtung verschiedener Interessen. Es gilt, ganz grundsätzlich abzuwägen zwischen einem weitgehenden Persönlichkeitsschutz des einzelnen, dem Schutz der Grundrechte der Person einerseits und dem Schutz der Gesellschaft vor strafbaren Handlungen andererseits.

Der Persönlichkeitsschutz ruft einerseits nach möglichst restriktiven Bestimmungen auf dem Gebiete der Strafverfolgung und insbesondere nach der Verankerung von datenschutzrechtlichen Grundlagen auch für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren.

Der Schutz der Gesellschaft vor strafbaren Handlungen braucht andererseits Information, und er bedingt Informationsaustausch.

Mit der Aenderung des Strafgesetzbuches wird die gesetzliche Grundlage für den Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Strafverfolgung geschaffen. Es geht hier um die Bestimmungen über das automatisierte Fahndungssystem Ripol, den Datenaustausch über Interpol, den Erkennungsdienst der Bundesanwaltschaft und um die Erteilung von Auskünften über hängige Strafverfahren. Die SVP-Fraktion erachtet es als wichtig und richtig, dass die datenschutzrechtlichen Lücken, die in den heutigen Bestimmungen für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren noch bestehen, geschlossen werden. Um diese Lückenschliessung geht es heute bei Entwurf A.

Wir wollen mit diesen Bestimmungen nicht einem Staatsschutzgesetz vorgreifen. Immerhin könnte uns vielleicht Herr Bundesrat Koller bereits heute einiges zum Bericht der GPK

von diesem Monat betreffend die Nachkontrolle zur Puk EJPD sagen.

Bei Entwurf B werden wir den Minderheitsantrag Rechsteiner ablehnen. Wir wollen keine Details auf Gesetzesstufe regeln. Das uns vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzgesetzes.

Die Regelung von Einzelheiten auf Verordnungsstufe lässt sich um so mehr rechtfertigen, als wir wissen, dass sich Informationssysteme laufend und zum Teil rasend schnell entwickeln und die Bestimmungen so immer wieder angepasst werden müssen. Wir befürworten daher eine eher knapp gehaltene Regelung auf Gesetzesstufe.

Die SVP-Fraktion wird bei beiden Vorlagen überall der Mehrheit zustimmen, und ich beantrage Ihnen namens unserer Fraktion nochmals, auf die Vorlagen einzutreten.

M. Guinand: Le groupe libéral entre en matière sur les projets de révision de la loi fédérale sur la procédure pénale et du Code pénal suisse, tous les deux présentés dans le cadre du renforcement de la protection des droits de la personnalité à l'égard des données personnelles.

Il s'agit en fait de propositions modifiées et complétées par le Conseil fédéral, suite au rapport de la première Commission d'enquête parlementaire. Le Conseil des Etats avait en effet estimé nécessaire de renvoyer les propositions du Conseil fédéral afin qu'elles soient adaptées à la motion que la Commission d'enquête avait déposée et qui demandait un renforcement de la protection des données dans le cadre des activités de la Police judiciaire fédérale.

On pourrait, à cet égard, se demander s'il ne conviendrait pas aujourd'hui de renvoyer une nouvelle fois ces propositions au Conseil fédéral pour les adapter à la réforme du Ministère public de la Confédération et de la Police fédérale qu'il vient de présenter et pour tenir compte du projet de loi sur la protection de l'Etat. Ces dernières propositions sont en effet aussi la conséquence des travaux de la Commission d'enquête parlementaire et de ses suggestions. Les critiques sévères formulées par la Commission de gestion à l'encontre des mesures prises par le Conseil fédéral suite aux travaux de la CEP, et surtout le reproche de lenteur adressé au Conseil fédéral nous incitent cependant à poursuivre et à terminer l'examen du dossier de la protection des données, quitte à devoir le reprendre encore une fois ultérieurement. Nous considérons en effet que les propositions soumises aujourd'hui correspondent aux exigences de la motion de la Commission d'enquête parlementaire et qu'il est nécessaire de les adopter rapidement pour permettre à la Police fédérale d'accomplir sa tâche.

Le président de la commission a rappelé en détail les caractéristiques de la révision proposée. Nous partageons pleinement son analyse, ce qui nous dispense de y revenir. En définitive, il s'agit en l'occurrence d'une importante et difficile pesée d'intérêts entre, d'une part, ceux de la collectivité qui est en droit d'attendre une action efficace de la Police fédérale dans certains domaines, en particulier la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue et l'espionnage et, d'autre part, les intérêts des personnes individuelles qui ont droit au respect de leurs droits fondamentaux. L'équilibre entre ces deux pôles d'intérêt n'est pas facile à trouver. Il nous semble qu'il l'a été dans les propositions soumises et que nous vous invitons, au nom du groupe libéral, à adopter dans la version de la majorité de la commission.

A l'égard des propositions de minorité, que ce soit dans les dispositions du Code de procédure pénale ou s'agissant de la révision du Code pénal pour le système RIPOL, nous déclarons qu'elles procèdent toutes du même esprit et de la même caractéristique, à savoir: rendre plus difficiles les tâches de la police en privilégiant les intérêts personnels à ceux de la collectivité et en restreignant ses moyens d'action. Cette attitude est contradictoire et doit être dénoncée, car les auteurs de ces propositions sont les mêmes qui dénoncent le prétendu laxisme de la police et des autorités judiciaires à l'égard des trafiquants de drogue ou des blanchisseurs d'argent sale. Mais on ne peut pas à la fois réclamer un renforcement de la poursuite et de la répression, et refuser d'en donner les moyens à ceux qui en sont chargés. De récentes affaires ont

rechte besser schützen und die festgestellten gravierenden Missbräuche verhindern sollen. Was ist nun aus diesen guten Vorsätzen geworden?

Heute müssen wir feststellen: wenig bis nichts, und zwar sowohl im Bereich der politischen Polizei wie auch im Bereich der Strafverfahren, die unter der Verantwortung des Bundes laufen. Dass im Bereich der politischen Polizei bis heute leider keine entscheidenden Lehren gezogen worden sind, wissen wir nicht erst seit dem Bericht der GPK. Doch auch die Botschaft des Bundesrates zum Datenschutz auf dem Gebiet der Strafverfolgung hält nicht, was sie verspricht. Mit der vorge schlagenen und von der Kommissionsmehrheit abgesegneten Regelung sind vielmehr weiterhin Missbräuche programmiert.

Die Motion der Puk EJPD – die Vorgabe, genaue Kriterien für die Erfassung von Informationen im Polizeibereich aufzustellen – ist in keiner Weise eingelöst worden. Wie die GPK bereits festgestellt hat, hat der Bundesrat die Staatssicherheit klar über die persönliche Freiheit und über die politische Freiheit gestellt und diese Grundwerte der Staatssicherheit untergeordnet.

Ohnehin muss man feststellen, dass die Vorlage heute in einem etwas eigenartigen Umfeld beraten wird. Es ist nicht nur Herr Bundesrat Koller, Polizeiminister Koller, der in diesen Zusammenhängen leider immer die Position der Bundesanwaltschaft vertreten hat: Wir haben auch einen Kommissionspräsidenten, der Verwaltungsrat einer Firma war, gegen die inzwischen wegen Geldwäscherei ermittelt wird; wir haben einen Sprecher deutscher Sprache – ausgerechnet in diesem heiklen Polizeibereich –, der seine einschlägigen Erfahrungen als kalter Krieger, als Schnüffler und als Ficheur gesammelt hat. Das wäre bereits ein Anlass für sich, die Minderheitsanträge etwas ernster zu nehmen, als sie es in der Kommission genommen worden sind.

Der Bundesstrafprozess, nun etwas detaillierter, ist eine archaische, bereits 50 Jahre alte Prozessordnung, die weder die Verfassungsrechtsprechung des Bundesgerichts, insbesondere zum Rechtsgleichheitsartikel (Art. 4) der Bundesverfassung, noch die Grundrechte der EMRK respektiert. Dies ist vor allem deshalb tragisch, weil der Schwerpunkt der Verfahren immer mehr auf die Ebene der Polizei, ins gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, verlagert worden ist. In diesem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren existieren nun kaum Verfahrensrechte, existieren kaum Parteirechte.

Die Bundespolizei kann im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren praktisch schalten und walten, wie sie will – mit den seit der Puk EJPD bekannten Folgen: jahrelange Ermittlungsverfahren zur Ausforschung der politischen Opposition, zur Bespitzelung missliebiger Milieus, ohne dass die Betroffenen je etwas davon erfahren. Ein Betroffener eines solchen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens der Bundesanwaltschaft war beispielsweise unser Ratskollege Ernst Leuenberger, der sich wegen eines angeblichen Verdachts auf Störung der verfassungsmässigen Ordnung einem solchen Verfahren unterziehen musste – das alles wegen einer simplen Demoteilnahme – und davon vor der Ficheneinsichtnahme nie etwas erfuhr.

Statt nun Schranken gegen solche Missbräuche aufzubauen – gegen die sehr viel vorgekehrt werden könnte, wenn nur schon die in jeder normalen Prozessordnung geltenden Verfahrensregeln und Parteirechte gelten würden –, überlassen es der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit wie bisher ohne wirksame Kontrolle fast schrankenlos der Bundespolizei, dieses Instrument zu handhaben.

Eine Revision, die aber das nicht einlöst, was beispielsweise auch in den Kommissionshearings sämtliche der befragten Strafprozessrechtler, und zwar unabhängig von der Parteifarbe – die Herren Ducret, Oberholzer, Kraus und Gautier –, einhellig verlangt haben, verdient diesen Namen nicht.

Eine Prozessordnung, welche zeitlich unbeschränkt polizeiliche Ermittlungen zulässt, mit Ueberwachungen und allen schwerwiegenden Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte, die dazugehören können und von denen die Betroffenen später nie etwas erfahren, auch wenn diese Vorwürfe noch so unge rechtfertigt waren – eine solche Prozessordnung ist gegen

Ende des zwanzigsten Jahrhunderts nicht mehr rechtsstaatlich.

Es kommt dazu, dass das nicht der einzige gravierende Mangel der Teilrevision des Bundesstrafprozesses ist. Ein zweiter Hauptmangel betrifft die fehlende informationelle Gewaltenteilung. Die informationelle Gewaltenteilung, basierend u. a. auf dem datenschutzrechtlichen Grundsatz des Zweckänderungsverbots, ist ein wichtiges Prinzip, das im neuen Bundesstrafprozess, in der neuen Revisionsvorlage, völlig ignoriert wird.

Auch in Zukunft soll es zulässig sein, Daten aus gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren fast schrankenlos an die politische Polizei, an andere Verwaltungsbehörden und sogar an Private weiterzugeben. Schon in der Vergangenheit wurden unter irgendeinem Deliktvorwand aufgenommene gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren zu eigentlichen «Fichenzügen» der politischen Polizei missbraucht. Mit der äusserst largen Regelung in der Teilrevision ist dieser Missbrauch auch für die Zukunft fast vorprogrammiert.

Vom Ziel der Revision, ich zitiere wörtlich aus der Botschaft – die «Datenschutz- und Verfahrensgrundsätze für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren nun einmal zu bereinigen» –, von diesem Grundsatz ist die getroffene Lösung jedenfalls weit entfernt.

Unter diesen Umständen – weil der Bundesstrafprozess dringend revidiert werden muss – sind wir zwar für Eintreten, werden aber dieser Revisionsvorlage am Schluss nur dann zustimmen können, wenn die Minderheitsanträge, die das nicht mehr unterschreitbare verfahrensrechtliche Minimum darstellen, durchkommen. Zu den übrigen heiklen Punkten der Revision des Bundesstrafprozesses kann ich mich hier nicht mehr äussern.

Festgehalten werden muss immerhin – und ich hätte dazu noch gerne eine Bestätigung von Herrn Bundesrat Koller, vielleicht beim Eintreten –, dass die Revision keine gesetzliche Grundlage für umstrittene Methoden wie die Rasterfahndung und keine gesetzliche Grundlage für Ermittlungsmethoden wie verdeckte Fahndung, wie den Einsatz von V-Leuten, und keine gesetzliche Grundlage für jede Form von präventivem polizeilichem Handeln schafft und schaffen kann.

Mit dem zweiten Teil der Vorlage, dem Anhang zum Strafgesetzbuch, soll ja – wie gesagt wurde – die gesetzliche Grundlage für einige Dateien im Bereich der Gerichtspolizei geschaffen werden, insbesondere für den Fahndungscomputer Ripol. Die Art und Weise, wie das passieren soll, wird der gestellten Aufgabe trotz jahrelanger Vorarbeiten aber keineswegs gerecht. Geschaffen wird in Tat und Wahrheit kein Gesetz, das die wesentlichen Fragen auf der Stufe des Gesetzes regelt, sondern im Grunde genommen eine reine Ermächtigungsnorm, die alles, was von Belang und Interesse ist, an den Bundesrat delegiert.

Es passiert also letztlich genau das, was schon bei der Teilrevision des Bundesstrafprozesses festgestellt werden musste: Der Bundesanwaltschaft, der Bundespolizei und dem Bundesrat bleibt es weitestgehend freigestellt, welche Daten bearbeitet, welche Daten ausgetauscht, welche Daten fichiert und registriert werden. Das ist aber genau der Zustand, welcher bereits vor der Puk-Aera herrschte!

Wir müssen Sie deshalb bitten, zur Teilrevision des StGB und insbesondere zum Ripol den Rückweisungsantrag zu unterstützen, der die Regelung der wesentlichen Fragen auf der Stufe des Gesetzes fordert, wie es auch der Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt.

Bundesrat Koller: Zunächst möchte ich Ihnen für die im ganzen doch gute Aufnahme dieser Vorlage danken; denn wenigstens auf den Teil A dieser Vorlage möchten ja alle Fraktionen eintreten.

Auf den Minderheitsantrag betreffend den Entwurf B werde ich nachher noch zurückkommen.

Ich möchte vielleicht einleitend zum Vorgehen, das der Bundesrat gewählt hat, noch einige Worte sagen. Der Bundesrat ist sich durchaus bewusst, dass dieses Bundesgesetz über den Bundesstrafprozess – das aus dem Jahre 1934 stammt

und damit weit über fünfzig Jahre alt ist – revisionsbedürftig ist. Aber gerade weil das Parlament in diesem Bereich zu Recht darauf insistiert, dass wir die notwendigen Gesetzesrevisionen sehr schnell vorantreiben, hat sich der Bundesrat auf diesem ganzen Gebiet zu einem schrittweisen Vorgehen entschieden; denn wir wissen nur allzu gut, dass eine Totalrevision dieses ganzen Bundesstraßprozesses Jahre brauchen würde. Nach den Erfahrungen nach der letzten Session wissen wir auch, dass wir selbst nach jahrelangen Revisionsarbeiten keine Garantie haben, dass gegen eine Vorlage nicht das Referendum ergriffen wird und sie allenfalls in einer Volksabstimmung noch abgelehnt wird. Deshalb ist auf diesem sehr heiklen Gebiet die einzig mögliche Methode zweifellos, die nötigen Revisionen schrittweise zu realisieren.

Ich bin mir bewusst, dass es nicht sehr leicht ist, hier den Ueberblick zu wahren. Erlauben Sie mir daher zunächst hierzu ein kurzes Wort. Ihr Rat hat während der Sommersession das Datenschutzgesetz als Zweitrat beraten. Voraussichtlich wird sich der Ständerat während dieser Session mit den Differenzen zum Datenschutzgesetz befassen. Heute liegt nun eine Zusatzbotschaft zu diesem Datenschutzgesetz vor, das der Ständerat bereits als Ersttrat behandelt hat. Lassen Sie mich daher kurz schildern, wie es zu dieser Zusatzbotschaft gekommen ist.

Das allgemeine Datenschutzgesetz gilt bekanntlich nicht im Bereich des Strafverfahrens und daher auch nicht im Bereich des Bundesstraßprozesses. Es war deshalb von Anfang an klar, dass wir in diesem sehr sensitiven Bereich neben dem allgemeinen Datenschutzrecht bereits spezifisches Datenschutzrecht schaffen müssten. Wir haben Ihnen daher gleichzeitig mit dem neuen Datenschutzgesetz entsprechende Vorschläge sowohl im Bereich der Gerichtspolizei unterbreitet als auch in der Frage – wir hatten das in Aussicht gestellt –, wie die polizeilichen Informationssysteme auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt werden können.

Dann wurden während den Beratungen des Ständerates die Arbeiten der Puk EJPD aufgenommen. In voller Uebereinstimmung mit dem Bundesrat wurde deshalb dieser Teil der Vorlage vom Ständerat zurückgestellt. Die Puk EJPD hat dann in ihrer Motion 2 tatsächlich auch Forderungen für den Datenschutz im Bereich der Bundesanwaltschaft aufgestellt, beispielsweise Forderungen für Einsichts- und Berichtigungsrechte der Betroffenen, für Auskunftsrechte und – im Bestreitungsfall – für ein Rechtsmittel an eine richterliche Instanz.

Mit Blick auf diese Forderungen hat der Bundesrat dann die Revision des Bundesstraßprozesses und des Rechtshilfegesetzes von der Datenschutzbotschaft getrennt und in eine neue Zusatzbotschaft integriert. In dieser schlägt er für den Bundesstraßprozess zusätzliche Datenbearbeitungsregeln vor. Zudem hat er beschlossen, mit einer Ergänzung des Strafgesetzbuches Gesetzesgrundlagen im Bereich des Erkennungsdienstes der Bundesanwaltschaft und für die Erteilung von Auskünften über hängige Strafverfahren zu schaffen.

Gleiches gilt für das polizeiliche Informationssystem Ripol. Für dieses hatte der Bundesrat schon vor längerer Zeit eine gesetzliche Grundlage als notwendig erachtet und eine entsprechende Vorlage in Aussicht gestellt. Gleiches gilt für die Tätigkeit von Interpol. Auch hierfür hatten wir bisher keine klare gesetzliche Grundlage, die daher zu schaffen ist.

Nichts zu tun – und das kann nicht genug betont werden – hat die heute zu beratende Vorlage aber mit der Reform des Staatsschutzes. Die Staatsschutzaktivität als präventive polizeiliche Tätigkeit wird Gegenstand des neuen Staatsschutzgesetzes sein.

Die heutige Vorlage beschränkt sich dagegen auf die gerichtspolizeiliche Tätigkeit. Das sind jene im wesentlichen repressiven Aktivitäten der Polizei, die in direktem Zusammenhang mit der Verfolgung eines konkreten Deliktes stehen. Hingegen nimmt die Zusatzbotschaft weder bezüglich der Staatsschutzgesetzgebung noch hinsichtlich der Reorganisation der Bundesanwaltschaft irgendwelche Entscheide vorweg. Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie diese Vorlage nun tatsächlich beraten und verabschieden wollen. Sie präjudizieren damit weder das künftige Staatsschutzgesetz noch die Reorganisation der Bundesanwaltschaft.

Wie Sie wissen, ist ein Entwurf für ein Staatsschutzgesetz zurzeit in der Vernehmlassung. Das Vernehmlassungsverfahren dauert noch bis Mitte Februar 1992. Ich darf in diesen Zusammenhang auch Herrn Scheidegger sagen, dass die datenschutzrechtlichen Belange, die sich im Bereich des Staatsschutzes – also der präventiven polizeilichen Tätigkeit – stellen, im Staatsschutzgesetz selber geregelt werden und dass daher der Bericht der Puk in diesem Zusammenhang nicht relevant ist. Ich verweise vor allem auf die Artikel 10 bis 15 des Entwurfes zum neuen Staatsschutzgesetz.

Im übrigen hat der Bundesrat am 20. November 1991 die grundsätzlichen Weichen für die Reorganisation der Bundesanwaltschaft und des Bundesamtes für Polizeiwesen gestellt. Sie wissen, dass der Bundesrat in Aussicht nimmt, künftig zwei reorganisierte Bundesämter zu realisieren. Das eine Bundesamt, dessen Name noch nicht feststeht, wird sich mit der Bundesstrafgerichtsbarkeit und dem Staatsschutz befassen. Das andere Bundesamt, das heutige Bundesamt für Polizeiwesen, wird sich dagegen mit der polizeilichen und gerichtlichen Koordination von Aufgaben befassen, die primär in der Kompetenz der Kantone liegen. In diesem Bundesamt werden die polizeilichen und gerichtlichen Koordinationsaufgaben und Dienstleistungsfunktionen des Bundes zusammengefasst, nämlich das Zentralpolizeibüro und die Abteilung für internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Diese Reorganisation der Bundesanwaltschaft und des Bundesamtes für Polizeiwesen braucht keine Gesetzesänderung, kann also vom Bundesrat möglichst rasch in eigener Kompetenz realisiert werden.

Anders verhält es sich mit der grundsätzlichen Trennung der Anklägerfunktionen des Bundesanwaltes von den polizeilichen Funktionen. Hierüber hat der Bundesrat – in Uebereinstimmung mit einer entsprechenden, vom Parlament überwiesenen Motion – bereits im April dieses Jahres entschieden. Wir hoffen, dass wir Ihnen die entsprechende Botschaft zu einer weiteren Teilrevision des Bundesstraßprozesses im nächsten Sommer unterbreiten können.

Damit haben wir den Ueberblick über diese zum Teil sicher ineinandergreifenden Arbeiten. Aber ich betone nochmals, dass die heutige Vorlage mit dem Staatsschutz als solchem überhaupt nichts zu tun hat. Mit der heutigen Botschaft wollen wir zwei Dinge realisieren: Wir wollen zusätzliche Garantien im Sinne des Persönlichkeitsschutzes im Bereich der Gerichtspolizei realisieren, und wir wollen für die polizeilichen Informationssysteme klare gesetzliche Grundlagen schaffen.

Keine Aufnahme in die Zusatzbotschaft – damit beantworte ich eine Frage von Herrn Rechsteiner – haben die Regelungen betreffend den V-Mann-Einsatz, die Demonstrationsüberwachung und die Personensicherheitsüberprüfung gefunden. Der Bundesrat hatte zwar in seiner ursprünglichen Botschaft eine gesetzliche Regelung des Einsatzes von V-Leuten als erwünscht erklärt; wie Sie aber wissen, hat das Bundesgericht in einem jüngeren Urteil festgehalten, dass der Einsatz von V-Leuten grundsätzlich nicht in ein durch die Verfassung oder die EMRK geschütztes Recht eingreife und deshalb auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zulässig sei.

Gegen diesen Bundesgerichtsentscheid ist allerdings bei den europäischen Menschenrechtsorganen Klage erhoben worden. Unterdessen hat die Europäische Kommission für Menschenrechte die Klage als zulässig erklärt und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterbreitet. Ein Urteil dieses Gerichtshofes ist im Laufe des nächsten Jahres zu erwarten.

Der Vernehmlassungsentwurf für ein Staatsschutzgesetz enthält bereits einen entsprechenden Regelungsvorschlag. Wir werden daher den Einsatz von V-Leuten anlässlich der Beratung des Staatsschutzgesetzes hoffentlich in Kenntnis der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte beraten und entscheiden können.

Von der Sache her haben wir es richtiger gefunden, wenn wir die gesetzlichen Grundlagen für die Personensicherheitsüberprüfungen ebenfalls im Staatsschutzgesetz regeln. Als Uebergangslösung hat der Bundesrat die Sicherheitsprüfung in der Armee bereits vor einem Jahr in einer Verordnung geregelt. Eine entsprechende Verordnung über die Sicherheitsprüfung

gen in der Bundesverwaltung ist zurzeit in Vorbereitung. Wir hoffen, diese Verordnung nächstes Jahr ebenfalls verabschieden zu können.

Kommen wir zur heutigen Vorlage zurück! Etwas vereinfacht ausgedrückt, lässt sie sich wie folgt charakterisieren: Mit der Revision des Bundesstrafprozesses werden Datenschutzbestimmungen und weitere Garantien zum Schutze der Persönlichkeit für jene Fälle eingeführt, in denen die Bundesanwaltschaft beziehungsweise die Bundespolizei selber Strafverfolgungen durchführt. Die Revision des Strafgesetzbuches schafft die gesetzlichen Grundlagen, damit der Bund die kantonalen Behörden bei der Strafverfolgung mit Informationen unterstützen kann.

Bei der Revision des Bundesstrafprozesses geht es insbesondere darum, für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren gewisse Leitlinien und Schranken festzulegen. Ich möchte Herrn Rechsteiner bitten, diese neuen, wichtigen Leitlinien und Schranken in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen.

Die Datenbekanntgaben durch die Polizei werden in diesem Gesetz eindeutig kanalisiert und auf bestimmte Adressaten eingeschränkt. Ferner werden so eminente datenschutzrechtliche Anliegen wie das Auskunfts- und Berichtigungsrecht, die Möglichkeit der Beschwerde an ein Gericht sowie die Vernichtung und Archivierung der entsprechenden Akten zum Schutze der Betroffenen neu geregelt.

Alle diese bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet der Bundesgerichtspolizei zum Schutze der Betroffenen stellen nichts anderes als eine Konkretisierung der wichtigsten Datenschutzgrundsätze dar, wie sie bereits im allgemeinen Datenschutzgesetz verankert sind. Es geht auch hier um die Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung, die Richtigkeit der Daten und die Erkennbarkeit der Datenbeschaffung im Bereiche der Polizei.

Nicht geregelt sind heute gewisse andere schwere Eingriffe in die persönliche Freiheit durch die Polizei, nämlich die polizeilichen Zwangsmassnahmen wie die Durchsuchung von Personen, die Untersuchung ihres körperlichen und geistigen Zustandes sowie die erkennungsdienstliche Behandlung beispielsweise mittels Fingerabdrücken. Diese Zwangsmassnahmen haben ihre gesetzliche Grundlage heute allein in der polizeilichen Generalklausel. Sie vermögen die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen jedoch mindestens so stark zu beeinträchtigen wie eine Datenbearbeitung durch die Polizei und sollten deshalb ebenfalls gesetzlich abschliessend geregelt werden. Zudem wird die Möglichkeit einer Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichtes vorgesehen, um sich gegen Zwangsmassnahmen der gerichtlichen Polizei im Sinne des Persönlichkeitsschutzes zu wehren.

Mit den neuen Bestimmungen des Strafgesetzbuches werden im Ergebnis die Strafverfolgungsmassnahmen von Kantonen und ausländischen Staaten unterstützt. Wichtigster Regelungsgegenstand ist dabei das automatisierte Fahndungssystem Ripol. Ripol ist ein leistungsfähiges Fahndungsinstrument für Zoll- und Polizeibehörden, auf welches in Zeiten der erhöhten Mobilität auch des Verbrechens nicht verzichtet werden kann.

In seiner Versuchs- und Aufbauphase war Ripol lediglich auf eine Verordnung des Bundesrates abgestützt. Nun soll, wie wir Ihnen mehrmals versprochen haben, die Grundlage in einem formellen und damit auch dem Referendum unterstehenden Gesetz geschaffen werden. Der zweifellos heikle Charakter dieser polizeilichen Informationsbearbeitung erfordert eine eingehende Normierung. Regelungsbedürftig sind dabei im wesentlichen folgende Punkte:

1. Es wird im Gesetz abschliessend festgehalten, für welche Aufgaben Personendaten überhaupt ins System Ripol eingegeben werden dürfen. Primärer Zweck des Systems ist die Unterstützung der Behörden bei der Suche und Verhaftung von Personen, gegen die eine Strafuntersuchung läuft oder die eine Strafmassnahme verbüssen müssen.

2. Die neue Gesetzesbestimmung regelt abschliessend, welche Behörden befugt sind, Ausschreibungen über Ripol vorzunehmen, und welche Behörden Abfragen aus diesem System tätigen dürfen. Schliesslich erhält der Bundesrat den Auftrag, die Verantwortung für die Datenbearbeitung und damit

auch die Arbeitsabläufe für die Ausschreibungen über Ripol sowie die Zuständigkeit für die Kontrolle der Rechtmässigkeit der Ausschreibungen näher zu regeln.

3. Es müssen auch die einzelnen Daten, die im Ripol bearbeitet werden dürfen, festgelegt und die Rechte der betroffenen Personen näher geregelt werden.

Das allgemeine Datenschutzrecht ist hier somit spezifisch zu ergänzen. Im übrigen gelten aber auch für Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Ripol die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzgesetzes.

Im Zeichen der internationalen Verbrechensbekämpfung ist die Zusammenarbeit mit Interpol unabdingbar. Sie soll nun, nachdem sie während Jahrzehnten lediglich in den Statuten von Interpol und später auf Verordnungsstufe geregelt war, auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt werden.

Bei dieser Regelung geht es einerseits um gewisse organisatorische Festlegungen. So wird bestimmt, dass die Bundesanwaltschaft als eine Art Informationsdrehscheibe zwischen den kantonalen Polizeibehörden und Interpol fungieren soll. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung und den Grundsätzen der internationalen Rechtshilfe soll beim polizeilichen Informationsaustausch über die Grenzen hinweg Nachachtung verschafft werden. Das bedeutet zum Beispiel, dass über Interpol keine Daten im Zusammenhang mit Strafverfolgungen wegen politischer Anschauungen ausgetauscht werden dürfen.

Des weitern soll eine gesetzliche Grundlage für die erkennungsdienstliche Personenidentifikation durch die Bundesanwaltschaft geschaffen werden, das Automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem Afis.

Auch diese polizeiliche Aufgabe ist heute lediglich in einer bundesrätlichen Verordnung geregelt. Wiederum geht es vor allem darum, die Informationstätigkeit einzugrenzen. Es soll deren Zweck bestimmt und festgelegt werden, welche Behörden im Bund, in den Kantonen und im Ausland Zugriff zu den entsprechenden Daten dieses Polizeiinformationssystems haben. Auch in diesem Bereich werden die Grundsätze des Datenschutzgesetzes bereits spezifisch ergänzt.

Schliesslich soll in Ergänzung der bereits bestehenden Bestimmungen über das Strafregister die Bundesanwaltschaft ermächtigt werden, einer Untersuchungsbehörde bekanntzugeben, ob eine Person in andere Strafverfahren verwickelt ist. Damit können die Untersuchungsbehörden verschiedene Verfahren gegen die gleiche Person zusammenfassen. Diese Ergänzung des Strafgesetzbuches dient nicht nur den Strafverfolgungsorganen, sondern liegt auch im unmittelbaren Interesse der betroffenen Personen selber.

Erlauben Sie mir noch einige Worte zum Minderheitsantrag betreffend die Rückweisung der Vorlage B. Eine Minderheit Ihrer vorberatenden Kommission beantragt Ihnen, die Bestimmungen über das Fahndungssystem Ripol, die erkennungsdienstlichen Daten und die hängigen Strafuntersuchungen an den Bundesrat zurückzuweisen. Dies mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung und die erfassten Daten, die Rechte der betroffenen Personen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt. Es ist wichtig, in diesem Zusammenhang nochmals darauf hinzuweisen, dass auch für Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Ripol, mit Afis und bei der Registrierung hängiger Strafuntersuchungen die Grundsätze des allgemeinen Datenschutzgesetzes anwendbar sind. Es gilt insbesondere, dass das Bearbeiten von Daten verhältnismässig sein muss, auch mit Blick auf die Rechte der Betroffenen.

Jede Person kann also, gestützt auf Artikel 5 des kommenden Datenschutzgesetzes, beispielsweise vom Bundesamt für Polizeiwesen Auskunft darüber verlangen, ob im Ripol Daten über sie bearbeitet werden. Gestützt auf den von Ihrem Rat aufgenommenen Artikel 5bis kann auch verlangt werden, dass die Auskunft in Form eines Ausdruckes oder einer Fotokopie erteilt wird. Ebenso besteht bereits, gestützt auf Artikel 22 Datenschutzgesetz, ein Berichtigungs- und ein Vernichtungsrecht.

In den Verordnungen zu diesen Polizeiinformationssystemen wird es daher nur noch darum gehen zu regeln, wie eine Per-

son, die Auskunft verlangt, sich auszuweisen hat und welche Stellen für die Einsicht in die Daten sowie deren Berichtigung oder Vernichtung zuständig sind.

Im übrigen erstrecken sich selbstverständlich die Aufsichtskompetenzen des künftigen Datenschutzbeauftragten – ich verweise auf Artikel 24 des Datenschutzgesetzes – auch auf diese polizeilichen Informationssysteme.

Daraus ersehen Sie: Eine weitere Regelung dieser Fragen auf Gesetzesstufe ist nicht nötig. Die wesentlichen noch regelungsbedürftigen Aspekte dieser Informationssysteme werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches erfasst. Das Potential für Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der in diesen Systemen erfassten Personen wird damit klar begrenzt.

Dies gilt auch für das grösste dieser Systeme, nämlich das Ripol. Der Kreis der Aufgaben, für die eine Ripol-Ausschreibung zulässig ist, wird im Strafgesetzbuch klar festgelegt. Die weiteren Einzelheiten des Fahndungssystems, die aufgrund der geltenden Ripol-Verordnung übrigens heute schon jedermann bekannt sind, können auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Diese neu vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches sind im übrigen auch von ihrer Regelungsdichte her mit den für andere Informationssysteme geschaffenen gesetzlichen Grundlagen durchaus vergleichbar. Ich verweise auf Artikel 151 der Militärorganisation betreffend Pisa und auf Artikel 35 des neuen Arbeitsvermittlungsgesetzes. Wir haben also auch aus diesem Grund keinen Anlass, hier alles, was vernünftigerweise in die Verordnung gehört, nun auf die Gesetzesstufe hinaufzunehmen.

Ich bitte Sie daher, diesen Rückweisungsantrag zum Entwurf B abzulehnen.

Ich komme damit zum Schluss. Mit der vorgeschlagenen Aenderung von Bundesstrafprozessrecht und Strafgesetzbuch soll die Informationsbearbeitung bei der Strafverfolgung auf ein besseres rechtliches Fundament gestellt werden. Wir brauchen im Zeitalter des international organisierten Verbrechens auch künftig eine effiziente Strafverfolgung, und die dafür zuständigen Behörden müssen daher die Möglichkeiten der modernen Informationsbearbeitungstechniken nutzen dürfen. Wir brauchen aber gleichzeitig zusätzliche Garantien zum Schutz der betroffenen Personen. Genau dies ist das Anliegen der heutigen Gesetzesvorlage.

Ich bitte Sie daher, auf beide Vorlagen einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

A. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege **A. Loi fédérale sur la procédure pénale**

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress, Art. 27, 27bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule, art. 27, 27bis

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 29bis

Antrag der Kommission
Abs. 1, 2, 2bis, 4, 5
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 3

.... von den zuständigen Organen sofort, spätestens aber bei Abschluss des Ermittlungsverfahrens

Art. 29bis

Proposition de la commission
Al. 1, 2, 2bis, 4, 5
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

.... sont rectifiées par les organes compétents immédiatement, mais au plus tard à la clôture

M. Cotti, rapporteur: Une remarque seulement à propos de l'article 29bis, alinéa 2bis qui a également été introduit par le Conseil des Etats. Cette disposition est une émanation du principe de la transparence, elle prescrit que lorsque la collecte de données a eu lieu à l'insu des personnes concernées, celles-ci doivent en être informées ultérieurement. Cette disposition est calquée sur la pratique en matière d'écoute téléphonique, laquelle fait l'objet d'une disposition similaire dans le message du Conseil fédéral du 18 mars 1991 concernant la révision de la loi fédérale de l'organisation judiciaire et de l'arrêté fédéral sur l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral. Toutefois, cette information après coup ne peut intervenir que dans la mesure où elle ne porte pas atteinte aux intérêts supérieurs de l'enquête pénale, ou qu'il n'en résulte pas un volume excessif de travail. Pour cette raison, la commission s'est ralliée, à l'unanimité, à la version du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 52 Abs. 2 zweiter Satz, Art. 73bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 52 al. 2 deuxième phrase, art. 73bis

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 73ter

Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren ist der Bundesanwalt für die Anordnung solcher Untersuchungen zuständig.
Abs. 3

Eine nicht beschuldigte Person darf ohne ihre Zustimmung nur untersucht werden, wenn

Abs. 4

Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)
Die Untersuchung muss unter ärztlicher Leitung durchgeführt werden. Eingriffe

Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 73ter

Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Dans la procédure de recherche de la police judiciaire, il appartient

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(La modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 4

Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)
L'examen doit être effectué sous la conduite d'un médecin

Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abs. 1–3 – Al. 1–3

M. Cotti, rapporteur: A l'article 73ter qui concerne la fouille, l'examen médical et les mesures d'identification, cette disposition définit dans quelles conditions une personne peut être soumise à un examen physique et psychique au cours d'une enquête. Un tel examen constitue une atteinte grave à la personnalité concernée et ne peut intervenir que dans un cadre juridique précis et moyennant des garanties d'ordre procédural. Ainsi une telle mesure doit être ordonnée par un juge, et n'intervenir que dans le but «d'établir les faits, ou de déterminer la capacité de discernement de l'inculpé, son aptitude à participer au débat ou à supporter une détention, ou encore la nécessité d'ordonner une mesure à son encontre». En principe – nous l'avons dit – c'est à un juge qu'incombe la compétence de cet examen.

Toutefois, l'alinéa 2 prévoit une exception. Le procureur général peut ordonner cet examen au cours des recherches préliminaires. De l'avis de la commission, la formulation du Conseil fédéral: «tant que l'instruction préparatoire n'a pas été ouverte» peut prêter à équivoque et laisser entendre que le Ministère public peut ordonner un tel examen au-delà du cadre des enquêtes de la procédure judiciaire. Selon les explications fournies par le représentant du Ministère public en séance de commission, ce n'est pas le cas. Nous vous proposons de clarifier la norme, en modifiant la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats par les termes: «dans la procédure de recherche de la police judiciaire». Cette modification a été adoptée à l'unanimité par la commission.

En ce qui concerne l'alinéa 3, qui règle le droit de procéder à l'examen de personnes non inculpées en se passant de leur consentement, un tel examen est soumis à un régime juridique plus sévère, et ne peut intervenir que lorsque cela est absolument nécessaire pour élucider des faits essentiels, c'est-à-dire lorsque l'éclaircissement ne peut se faire par d'autres moyens. Cette disposition touche également les personnes ayant la possibilité de refuser le témoignage. Celles-ci ne peuvent refuser de se soumettre à un tel examen. La commission s'est ralliée, par 9 voix contre 6 et deux abstentions à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Elle a ainsi rejeté une proposition visant à ne pas soumettre contre leur volonté les personnes qui ne sont pas tenues de témoigner. En effet, la majorité de la commission estime qu'une telle exclusion pourrait paralyser l'enquête ou aller parfois à l'encontre des intérêts des personnes soumises à un tel examen. Le droit de refuser un témoignage concerne avant tout les proches. Ceux-ci peuvent se trouver dans une situation de conflit et être amenés à mentir pour couvrir un parent.

La situation n'est pas la même lors d'un examen physique. Il s'agit ici d'établir un fait et l'on peut comparer cela avec d'autres mesures de contrainte, telles que l'écoute téléphonique, lesquelles s'étendent nécessairement à des personnes qui pourraient refuser un témoignage. De l'avis de la commission, l'intérêt à établir la vérité l'emporte en l'espèce sur le droit de refuser un témoignage. En outre, la disposition ne fait que codifier la pratique actuelle.

Nous vous proposons cependant une petite modification rédactionnelle qui ne concerne que le texte allemand: «gegen Ihren willen» est remplacé par «ohne Ihre Zustimmung». Cette formule est plus juste et correspond au texte français, elle couvre ainsi notamment les personnes incapables de discernement, les blessés inconscients et les enfants.

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Der Minderheitsantrag zu Artikel 73ter Absatz 4 sollte eigentlich mehrheitsfähig sein. Es ist eine Formulierung, die uns in der Kommission von der Verwaltung vorgeschlagen worden ist, nachdem wir in der Dis-

kussion darauf aufmerksam gemacht hatten, dass der ursprüngliche Text des Bundesrates sehr viele Fragen unbeantwortet lässt. Wenn im Text des Bundesrates steht, die Untersuchung müsse von einem Arzt, einer Aertzin oder «einer andern sachkundigen Person» vorgenommen werden, muss man fragen, was das heisst. Das heisst, es braucht offenbar keinen Arzt, das kann irgendeine sachkundige Person sein, zum Beispiel ein Psychologe.

Wir sind der Auffassung – Herr Bundesrat Koller hat das auch im Eintretensvotum gesagt –, dass wir uns bei diesem Gesetz in einer sehr sensitiven Materie befinden. In Artikel 73ter geht es gar darum, ob Untersuchungen bezüglich des körperlichen und geistigen Zustandes einer Person angeordnet werden können; deshalb müssen wir hier noch einmal vorsichtiger sein. Wir glauben, dass es nicht korrekt und in der Fassung des Bundesrates ein bisschen zu offen formuliert ist, wenn man einfach schreibt, dass diese Untersuchungen auch durch eine «andere sachkundige Person» vorgenommen werden können.

Die Verwaltung hat uns freundlicherweise einen Vorschlag unterbreitet, der auch dem Fall Rechnung trägt, wenn eine bestimmte Untersuchung über den körperlichen oder geistigen Zustand einer Person nicht von einem Arzt vorgenommen wird, sondern von einer anderen Hilfsperson oder von einem Vertreter einer Disziplin, die nicht als ärztliche Disziplin gilt. In diesem Fall soll die Untersuchung aber doch zumindest unter ärztlicher Leitung stattfinden. Wenn wir zumindest eine ärztliche Leitung festschreiben, schützen wir die Beschuldigten davor, von irgendwelchen Personen untersucht zu werden.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen. Er ist in der Kommission ja auch nur ganz knapp, mit 5 zu 6 Stimmen, abgelehnt worden und erst noch bei einigen Enthaltungen. Wir meinen, dass wir der Problematik der Sensitivität gerade in diesem Artikel, bei dem es um sehr persönliche Fragen geht, mit der Formulierung der Minderheit besser Rechnung tragen können.

Ich bitte Sie deshalb, hier der Minderheit zuzustimmen.

M. Cotti, rapporteur: La proposition que M. Vollmer vient de nous soumettre présente quelques légères différences par rapport à la proposition de la majorité de la commission. L'alinéa 4 énonce les personnes compétentes pour effectuer de tels examens. Il s'agit avant tout de médecins, hommes ou femmes. L'examen peut être également – selon la majorité – confié à une personne qualifiée. La minorité, représentée par M. Vollmer, propose de biffer l'expression «personne qualifiée» et de la remplacer par: «de tels examens ne peuvent intervenir que sous la conduite d'un médecin». M. Vollmer vient de le dire, la commission, à une faible majorité et trois abstentions, a décidé de rejeter la proposition Vollmer. La majorité de la commission estime, en effet, qu'il n'est pas justifié de confier l'examen à un seul médecin, ce dernier n'étant pas toujours en mesure d'effectuer des examens nécessitant des techniques ou des connaissances particulières. Il est parfois nécessaire de recourir à des physiciens, à des chimistes, à des biologistes, à des experts de toute autre nature. De même lorsqu'un éminent psychologue est en mesure de procéder à un examen, il faut pouvoir s'adjoindre ses services. Toutefois, il ne peut être question de confier de tels examens à n'importe qui, mais à des personnes qualifiées. Ceux-ci ne peuvent d'ailleurs être ordonnés et entrepris que dans la mesure où il n'existe aucun risque pour l'intégrité corporelle de la personne concernée.

Cincera, Berichterstatter: Es geht im Prinzip darum, dass Herr Vollmer beantragt, den Begriff Arzt zu belassen, und dann noch eine Formulierung wählt, die geschlechtsneutral ist. Er befürchtet nämlich eine Aufweichung dieses Rechtes, wenn wir es bei der «sachkundigen Person» gemäss Text des Bundesrats belassen. Die Meinung der Mehrheit – und auch die Auskünfte, die wir erhalten haben, waren entsprechend – ist aber, dass es immer schwieriger wird, genau festzustellen, worum es sich handeln kann, wenn nicht auch andere Spezialisten als Aerzte, eben z. B. Physiker, Chemiker oder Orthopäden, beigezogen werden können. Orthopäden sind auch

keine Aerzte, aber es sind Fachleute auf dem Gebiete der Orthopädie. Es könnte hier ein Fall sein, bei dem der körperliche Zustand im Zusammenhang mit irgendeinem Vergehen genau auf diese Behinderung hin untersucht werden müsste. Die Meinung ist also nicht, dass man gewöhnliche Feld-, Wald- und Wiesenleute beiziehen sollte, sondern Sachverständige, die über ein ganz bestimmtes Sachwissen verfügen, das im Sinne der Untersuchung dann auch die richtigen Ergebnisse gibt.

Die Kommission hat mit einer kleinen Mehrheit (mit 6 zu 5 Stimmen, bei Enthaltungen) der bundesrätlichen Fassung zugestimmt. Im Namen der Mehrheit bitte ich Sie, dies auch zu tun.

Bundesrat Koller: Es geht zweifellos nicht um ein kapitaless Problem, und zwar aus folgenden Gründen: Auf der einen Seite habe ich durchaus ein gewisses Verständnis, wenn Herr Vollmer wegen der Sensitivität des Problems die ärztliche Leitung verlangt. Ich habe mir auch überlegt, ob nicht der Zusatz «oder einer andern sachkundigen Person» Juristenfutter abgeben könnte, wenn strittig würde, ob diese Person jetzt wirklich sachkundig ist oder nicht.

Diese Bedenken sind meines Erachtens aber unbegründet, weil immer eine richterliche Anordnung für diese Untersuchung notwendig ist. Ich würde daher meinen, man kann dem Richter durchaus vertrauen, dass er in seiner Verfügung die richtige Person bezeichnet. Aus diesem Grunde scheint mir der Vorschlag des Bundesrates doch flexibler zu sein, und eine Missbrauchsgefahr sehe ich nicht als gegeben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	54 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Angenommen – Adopté

Art. 73quater, 101bis, 102bis, 102ter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 102quater

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis

Die Bekanntgabe kann wie bei der Rechtshilfe (Art. 27 Abs. 2, 2bis) verweigert, eingeschränkt oder mit Auflagen versehen werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Vorbehalten bleiben die Rechtshilfavorschriften in anderen Bundesgesetzen, allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen und völkerrechtlichen Verträgen.

Abs. 4

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Thür, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Abs. 1

Personendaten dürfen grundsätzlich nur in dem Verfahren Verwendung finden, für das sie erhoben worden sind.

Abs. 1bis

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 2

Die Verwendung von Personendaten in einem anderen gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren ist unter den Voraussetzungen von Artikel 29bis Absatz 4 zulässig.

Abs. 3

Die Verwendung von Personendaten in einem anderen Verwaltungs- oder Zivilverfahren ist nur zulässig, wenn die geltend gemachten Interessen öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung überwiegen. Ueber die Zulässigkeit entscheidet der Präsident der Anklagekammer.

Abs. 4

Die Weitergabe von Personendaten an Private ist ausgeschlossen.

Art. 102quater

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis

A l'instar de l'entraide judiciaire (art. 27, al. 2, 2bis), la communication peut être refusée, restreinte ou assortie de charges.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

... lois fédérales, arrêtés fédéraux de portée générale et traités de droit international sont réservées.

Al. 4

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Thür, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Vollmer)

Al. 1

Les données personnelles ne peuvent en principe être utilisées que dans le cadre de la procédure pour laquelle elles ont été collectées.

Al. 1bis

Rejeter la proposition de la majorité

Al. 2

L'utilisation de données personnelles dans le cadre d'une autre recherche de la police judiciaire est licite dans les limites de l'article 29bis, 4e alinéa.

Al. 3

L'utilisation de données personnelles dans le cadre d'une autre procédure administrative et civile n'est licite que si les intérêts invoqués l'emportent sur les intérêts publics ou privés au maintien du secret. La décision sur la licéité incombe au président de la chambre d'accusation.

Al. 4

La communication de données personnelles à des particuliers est exclue.

Thür, Sprecher der Minderheit: Hier geht es um eine grundsätzliche Bestimmung, vor allem im Lichte der Erfahrungen von Puk EJPD und Puk EMD. Es geht hier um die Frage, wem vor Einleitung einer Voruntersuchung Daten aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren bekanntgegeben werden dürfen. Bekanntlich hat die Kommission des Ständerates, welche das Datenschutzgesetz nach Bekanntwerden der Vorkommnisse im EJPD behandeln musste, beschlossen, die Beratungen über den Bundesstrafprozess und das Rechtshilfegesetz zurückzustellen, weil man die Ergebnisse und Erkenntnisse der Puk EJPD in die Gesetzesberatung einfließen lassen wollte.

Sie wissen ferner, dass die Puk EJPD eine Motion vorgeschlagen hat, welche von diesem Rat einstimmig überwiesen wurde und welche u. a. verlangt, dass der Datenschutz auch im Bereiche der Bundesanwaltschaft eingeführt werden müsse. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass dem Betroffenen ein Einsichts- und Berichtigungsrecht einzuräumen ist, wenn nicht zwingende Gründe des Staatsschutzes dagegen sprechen.

Diese Problematik wird nun in diesem Artikel 102quater angesprochen. Wenn wir uns die Erkenntnisse und Postulate der Puk EJPD vor dem Hintergrund dieser Vorlage noch einmal vor Augen führen, müssen wir feststellen, dass bei der Puk der Berg einmal mehr eine Maus geboren hat. Ich sage «einmal mehr», weil ich Sie an das Trauerspiel im Zusammenhang mit

der Diskussion um die Sicherheitsdelegation erinnern möchte.

In der von der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Fassung des Artikels 102quater werden unseres Erachtens die Puk-Erkenntnisse weitgehend in den Wind geschlagen. Unberührt wird den Bundesbehörden eine fast unbeschränkte Kompetenz zur Weitergabe von Daten erteilt. So können den gerichtspolizeilichen Organen und den Gerichtsbehörden sowie anderen mit Polizeiaufgaben betrauten Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone Daten aus einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren noch vor Einleitung der Voruntersuchungen – das ist der springende Punkt! – weitergegeben werden. Das gleiche gilt für die Weitergabe an die Organe des Staatsschutzes und der militärischen Sicherheit. Solche Daten können noch vor Einleitung der Voruntersuchung an diese Instanzen weitergegeben werden, also noch bevor feststeht, ob es im betreffenden Verfahren überhaupt zu einer Anklage kommt; in einer Phase, in welcher sich Anschuldigungen noch als völlig haltlos erweisen können; in einer Phase, wo der Betroffene vielleicht gar keine Kenntnis von den Anschuldigungen hat.

Ein grundlegender datenschutzrechtlicher Grundsatz heisst, dass Daten zwischen verschiedenen Justizbehörden nicht einfach weitergegeben werden dürfen. Wenn es weiterhin möglich ist, dass ohne Begründung und ohne Schranken Daten weitergegeben werden dürfen, ist der Missstand, wie er in den letzten Jahrzehnten im Bereiche des Staatsschutzes vorherrscht, wieder vorprogrammiert.

Deshalb möchte die Minderheit mit ihrem Konzept in Artikel 102quater zunächst den Grundsatz festschreiben, dass Personendaten nur in dem Verfahren Verwendung finden dürfen, für welches sie erhoben worden sind. Es geht hier nicht um eine Schwächung der Strafverfolgungskompetenzen des Staates, wie Herr Blatter im Eintretensvotum befürchtet hat. Von diesem Grundsatz, den wir in Absatz 1 aufstellen wollen, kann nur in klar definierten Fällen abgewichen werden. Diese Ausnahmen werden dann nach unserem Konzept in den Absätzen 2 und 3 genau geregelt. Eine Ausnahme ist dann angebracht, wenn in einem anderen gerichtspolizeilichen Verfahren konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass die Verwendung von Personendaten in jenem Verfahren Aufschluss geben kann.

Eine zweite Ausnahme wollen wir dann zulassen, wenn in einem anderen Verwaltungs- oder Zivilverfahren die geltend gemachten Interessen öffentliche oder private Interessen der Geheimhaltung überwiegen. Auch in einem solchen Fall wären wir damit einverstanden, dass Personendaten in einem anderen Verfahren verwendet werden dürften – in allen anderen Fällen allerdings nicht. Da ist insbesondere jener Fall nicht enthalten, wo Daten an die Datenschutzbehörden weitergegeben werden dürfen, noch bevor eine Anklage erhoben worden ist. Wichtig ist nun zudem, dass die Beurteilung dieser Frage nicht der interessierten gerichtspolizeilichen Behörde überlassen werden darf. Wir verlangen, dass diese Interessenabwägung – um eine solche muss es sich handeln – durch eine vom Ermittlungsverfahren unabhängige Instanz vorgenommen wird. Wir schlagen den Präsidenten oder die Präsidentin der Anklagekammer vor. Das ist nach unserem Konzept im letzten Teil des Absatzes 3 festgeschrieben.

Mit diesem Konzept, dieser ausgewogenen Regelung, hoffen wir, die Voraussetzungen dafür geschaffen zu haben, dass ein Missbrauch bei der Verwendung von Daten in anderen Verfahren oder durch andere Behörden künftig nicht mehr so rasch wie in den letzten Jahren geschehen kann.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Antrag zu Artikel 102quater Absätze 1 bis 4 zuzustimmen.

M. Cotti, rapporteur: M. Thür vient d'expliquer sa proposition concernant les alinéas premier, 2, 3 et 4 de l'article 102quater. J'ai pris connaissance il y a un instant de documents dans lesquels la proposition n'est pas présentée de façon complète. Il s'agit en effet d'opposer le modèle du Conseil fédéral et de la commission à celui préparé par M. Thür. Je vous décrirai donc le modèle du Conseil fédéral et de la majorité de la commis-

sion ainsi que du Conseil des Etats en faisant quelques comparaisons avec la proposition de M. Thür.

L'article 102quater règle de manière restrictive la communication des données personnelles collectées par la police judiciaire dans le cadre de ses recherches. Il vise les communications pouvant intervenir avant l'ouverture formelle de l'instruction préparatoire. Les données de police sont le plus souvent des informations sensibles. Du point de vue du droit de la protection des données, il est dès lors important d'en limiter la communication. C'est ce à quoi tend l'article 102quater.

L'alinéa premier énumère les autorités habilitées à recevoir des données afférentes aux recherches de la police judiciaire. Contrairement à la proposition de la minorité, l'énumération des autorités destinataires éventuelles des données de police judiciaire est exhaustive. En outre, la disposition précise les buts dans lesquels les données peuvent être communiquées. Font exception les communications au Conseil fédéral, aux organes chargés de la protection de l'Etat et de la sécurité militaire ainsi qu'au préposé fédéral à la protection des données. Dans ces cas, la disposition ne détermine pas les finalités. Toutefois, une communication ne peut intervenir que dans la mesure où elle est nécessaire à l'exécution d'une tâche légale de l'un de ces organes. La finalité devra dès lors être recherchée dans des lois spécifiques.

A l'alinéa 2, on prévoit que les données de police judiciaire peuvent également être communiquées à d'autres autorités ou à des particuliers afin de prévenir un danger imminent. La minorité voudrait interdire la communication à des particuliers. Cette interdiction paraît à la majorité de la commission peu réaliste. En effet, la police qui, par exemple, apprend qu'un requérant d'asile est en danger en raison d'un acte d'espionnage ordonné par son pays d'origine, doit pouvoir l'en avertir. De même, l'hôtel dans lequel se déroule une conférence sur laquelle plane une menace d'attentat doit également être avisé pour permettre à la police de prendre les mesures de sécurité nécessaires.

La proposition de la minorité Thür veut aussi limiter la réutilisation des données. Ainsi, dans son alinéa premier, il pose le principe selon lequel les données ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été collectées et, dans son alinéa 2, il prévoit que les données ne peuvent être utilisées dans le cas d'une autre enquête de police judiciaire qu'aux conditions prévues par l'article 29bis, alinéa 4, à savoir, «lorsque les éléments concrets permettent de présumer qu'elles peuvent apporter des éclaircissements». Ces deux dispositions sont superfétatoires. Elles reprennent de manière plus étroite les dispositions de l'article 29bis, lesquelles sont, de l'avis de la commission, suffisantes.

Du point de vue de la technique législative, cette répétition n'est d'ailleurs pas heureuse et pourrait créer des difficultés d'interprétation.

L'alinéa 3 de la proposition de M. Thür règle l'utilisation des données dans le cadre d'autres procédures administratives ou civiles. La disposition fait dépendre l'utilisation de l'existence d'un intérêt prépondérant l'emportant sur les intérêts publics ou privés au maintien du secret. En outre, chaque communication ou utilisation de données devrait faire l'objet d'une décision du président de la Chambre d'accusation. Du point de vue de la protection des données, la pesée des intérêts en présence, avant de communiquer les données, est indispensable et la communication ne peut revêtir un caractère d'automatisme. L'autorité qui communique doit apprécier de cas en cas et effectuer elle-même cette pesée des intérêts. Si un intérêt public ou privé au maintien du secret l'exige, elle doit alors refuser de communiquer les données, en restreindre la communication ou l'assortir de charges. Cette exigence figure d'ailleurs à l'article 27, alinéa 2, qui régit les conditions de l'exécution de la procédure judiciaire.

La commission vous propose à l'unanimité d'adopter à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats un alinéa 1bis garantissant le respect d'intérêts publics importants et de l'intérêt manifestement légitime de la personne concernée par le maintien du secret professionnel.

La commission, par 9 voix contre 7, refuse de suivre la proposition de la minorité qui veut soumettre la décision du président

de la Chambre d'accusation à la communication dans le cadre d'autres procédures civiles et administratives. Une telle procédure serait en effet impraticable et rendrait difficile une prise de décision rapide.

Finalement, la commission vous propose une modification d'ordre rédactionnel à l'alinéa 3 de la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, qui reprend la formulation adoptée lors de la discussion de la loi sur la protection des données. Au vote final, la commission, par 11 voix contre 5, a adopté la version du Conseil fédéral à l'article 102quater.

Je vous invite donc à adopter l'article 102quater dans la version de la majorité de la commission et à rejeter la proposition de minorité de M. Thür.

Cincera, Berichterstatter: Der Nachteil des Vorschlages der Minderheit Thür ist, dass die Stellen, die Daten erhalten sollen, nicht mehr abschliessend aufgezählt sind. Das heisst, dass man immer eine Interessenabwägung machen muss und dass damit auch immer eine gewisse Rechtsunsicherheit entsteht, weil sich eine unterschiedliche Praxis herausbilden könnte. Auch die zusätzliche Instanz, die eingeschoben werden muss – die Präsidentin oder der Präsident der Anklagekammer –, wird eher zu Komplikationen und Verzögerungen führen. Im übrigen sind die Bedenken, die Herr Thür angeführt hat, in anderen Artikeln dieses Gesetzes weitgehend oder praktisch vollumfänglich abgedeckt. Der Kommissionspräsident erklärte das im Detail.

Bundesrat **Koller**: Ich möchte zunächst der Behauptung entgegnetreten, dass sich mit dem Vorschlag des Bundesrats und der Kommissionsmehrheit nichts ändere. Wir waren uns bewusst, dass es sich bei Daten, die im Rahmen gerichtspolizeilicher Verfahren erhoben werden, um sensitive Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes handelt. Das war auch der Grund, weshalb wir Ihnen gegenüber dem heutigen Zustand neu eine detaillierte und abschliessende Aufzählung all jener Instanzen vorschlagen, denen solche gerichtspolizeiliche Daten überhaupt mitgeteilt werden können. Es sind im wesentlichen drei Gruppen, wenn Sie Artikel 102quater näher anschauen.

Zunächst einmal ist die Bekanntgabe an andere Organe, die mit der Verfolgung von Straftaten befasst sind, zulässig. Das sind Polizeiorgane, die Gerichtsbehörden und andere mit Polizeiaufgaben betraute Verwaltungsbehörden von Bund und Kantonen. Gegen die Bekanntgabe an diese Gruppe hat auch die Minderheit von Herrn Thür grundsätzlich kaum etwas einzuwenden.

Dann gibt es allerdings – das gebe ich zu – einen Unterschied: Es dürfen Daten aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren den Organen des Staatsschutzes (Abs. 1 Bst. c) bekanntgegeben werden. Wie weit die Staatsschutzorgane die Bekanntgabe von solchen Ermittlungsdaten selber verlangen und diese ihrerseits weitergeben dürfen, ist im kommenden Staatsschutzgesetz zu regeln.

Ich darf Herrn Thür darauf hinweisen, dass sich im Entwurf, der in Vernehmlassung ist, in genauer Analogie eine abschliessende Aufzählung aller Instanzen findet, die solche gerichtspolizeiliche Daten verlangen dürfen, sowie derjenigen Instanzen, an die sie weitergegeben werden dürfen. Wir haben das im Staatsschutzgesetz vollständig analog weitergeführt.

Schliesslich wird vorgesehen, dass diese Daten auch dem Bundesamt für Polizeiwesen mitgeteilt werden dürfen, damit das Bundesamt für Polizeiwesen seine Verpflichtungen im Rahmen der Rechtshilfe bzw. im Rahmen des Ripol erfüllen kann. Auch das kann eigentlich kaum bestritten werden. Dass der Datenschutzbeauftragte und der Bundesrat Einsicht in diese Daten nehmen können müssen, wenn sie ihre Aufsichtsaufgabe erfüllen wollen, kann kaum bestritten sein.

Worin liegen die Nachteile des Antrages der Minderheit? Von der Methode her glaube ich, dass es wenig bringt, wenn wir hier das allgemeine Prinzip des Datenschutzgesetzes von Artikel 29bis einfach wiederholen. Das gilt von der Natur der Sache her sowieso. Bedenken haben wir einerseits gegen die übermässige Einschränkung, die ich genannt habe, aber vor

allem auch in bezug auf die Interessenabwägung, die durch den Präsidenten der Anklagekammer überprüft werden kann. Das ist nicht praktikabel, ein solches Verfahren wäre zu kompliziert, insbesondere bei dringenden verwaltungsrechtlichen Massnahmen. Bei Fernhaltungsmassnahmen gegenüber Ausländern beispielsweise käme ein solches Verfahren regelmässig viel zu spät.

Schliesslich hat der Antrag der Minderheit auch den Nachteil, dass dadurch die Bekanntgabe von Daten an Private absolut ausgeschlossen wird. Aus meinem Zuständigkeitsbereich kann ich ein Beispiel geben: Wenn aus gerichtspolizeilichen Ermittlungen erkennbar würde, dass Asylbewerber eine grosse, eminente Gefahr droht – etwa durch Agenten aus ihrem Herkunftsstaat –, dürften wir, falls Sie der Minderheit zustimmen, solche Asylbewerber nicht mehr warnen, obwohl in solchen Fällen eine Warnung ein Gebot der Menschlichkeit und unbedingt notwendig ist und möglich bleiben muss.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen, also den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen

Art. 105bis

Antrag der Kommission

Abs. 1'

Amtshandlungen der gerichtlichen Polizei können beim Bundesanwalt angefochten werden (Art. 104 Abs. 1).

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 105bis

Proposition de la commission

Al. 1'

Les actes de la police judiciaire peuvent faire l'objet d'un recours auprès du procureur général (art. 104 al. 1).

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr

La séance est levée à 13 h 00

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Datenbearbeitung auf dem Gebiet
der Strafverfolgung)
Protection des données. Loi
(Traitement des données
en matière de poursuite pénale)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2172 hiavor – Voir page 2172 ci-devant

Art. 106

*Antrag der Kommission
Mehrheit
Unverändert*

Minderheit I

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Abs. 1

.... Ermittlungen ein. Vor der Einstellung der Ermittlungen hat der Bundesanwalt dem Beschuldigten eine angemessene Frist zur Einsicht in die Akten einzuräumen.

Abs. 1bis (neu)

Das Ermittlungsverfahren ist spätestens dann einzustellen, wenn innert eines Jahres kein Antrag auf Durchführung einer Voruntersuchung gestellt wird. Die Anklagekammer kann auf Gesuch die Dauer des Ermittlungsverfahrens jeweils um weitere sechs Monate verlängern.

Abs. 2

Unverändert

Minderheit II

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Abs. 1

.... Ermittlungen ein. Der Beschuldigte ist über die Einstellung zu benachrichtigen. Von dieser Mitteilung darf nur abgesehen werden, wenn dies wesentliche öffentliche Interessen erfordern, insbesondere bei der Gefährdung des Ermittlungszweckes in einem anderen Ermittlungsverfahren, oder des Untersuchungszweckes in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung.

Abs. 2

Unverändert

Art. 106

*Proposition de la commission
Majorité
Inchangé*

Minorité I

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Al. 1

Lorsqu'il n'y a pas de motif d'ouvrir une instruction préparatoire, le procureur général suspend les recherches. Avant de suspendre les recherches, le procureur général accorde aux inculpés un délai approprié pour la consultation des documents.

Al. 1bis (nouveau)

La procédure de recherche doit être suspendue au plus tard après une année si dans ce laps de temps aucune demande d'instruction préparatoire n'est déposée. La Chambre d'accusation peut, sur demande, prolonger la durée de recherche de six mois en six mois.

Al. 2

Inchangé

Minorité II

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Al. 1

.... suspend les recherches. Il notifie cette suspension à l'inculpé. Il ne peut être renoncé à cette communication que si des intérêts publics importants l'exigent, en particulier si le but des recherches dans le cadre d'une autre procédure de recherche ou le but de l'instruction préparatoire ou d'une instruction pénale cantonale, sont compromis.

Al. 2

Inchangé

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit I: Beim Antrag der Minderheit I zu Artikel 106 des Bundesstrafprozesses geht es um den zentralen Antrag zur Behebung der Mängel des Bundesstrafprozesses. Der Bundesstrafprozess ist ja eine sehr archaische, mit grossen Mängeln behaftete Prozessordnung. Effektiv geht es um das Verhältnis des polizeilichen Ermittlungsverfahrens zum Untersuchungsverfahren. In einem normalen Strafprozess, beispielsweise auf kantonaler Ebene, läuft die Untersuchung im wesentlichen im Untersuchungsverfahren, während die Polizei das Recht auf den ersten Zugriff hat, das polizeiliche Ermittlungsverfahren sich auf den ersten Zugriff beschränkt; im Bundesstrafprozess hingegen laufen die Untersuchungen im Gegensatz dazu im wesentlichen nicht im Untersuchungsverfahren, sondern im vorgeschalteten gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren. Im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren nach Bundesstrafprozess werden Zwangsmassnahmen, Ueberwachungen angeordnet, überhaupt alle wesentlichen Untersuchungshandlungen.

Die Voruntersuchung im Bundesstrafprozess ist prozessual strukturiert mit Verfahrensregeln und Parteirechten. Diese Parteirechte, diese Verfahrensregeln fehlen im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, mit der fatalen Folge, dass die prozessualen Mitwirkungs- und Kontrollrechte heute im Bundesstrafprozess weitgehend leerlaufen. Jahrelang können also gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren durchgeführt werden, ohne dass die Betroffenen davon je etwas erfahren, und zwar auch dann, wenn der Verdacht auf eine strafbare Handlung noch so haltlos war.

Die Betroffenen werden nach der geltenden Regelung über eine Einstellung nur dann benachrichtigt, wenn sie im Ermittlungsverfahren schon als Beschuldigte einvernommen worden sind, mit andern Worten dann, wenn sie über das Verfahren schon im Bilde sind. Wenn diese Einvernahme als Beschuldigter zufällig nicht stattgefunden hat, dann erfahren die Betroffenen davon nie etwas.

Diese Regelung widerspricht den Grundrechten und den minimalsten Anforderungen an eine rechtsstaatliche Ordnung grundsätzlich: der Rechtsgleichheit z. B. deshalb, weil es nicht auf den Zufall der Einvernahme als Beschuldigter ankommen kann, ob jemand das Anrecht darauf hat, darüber informiert zu werden, ob gegen ihn im gerichtspolizeilichen Verfahren eine Untersuchung gelaufen ist; dem Grundrecht auf persönliche Freiheit deshalb, weil jedermann – und auch jede Frau – das Recht hat, über eine solche Untersuchung, die heimlich gegen ihn gelaufen ist, informiert zu werden, zumindest in einem späteren Stadium. Konkretisiert sich nämlich der Tatverdacht im Laufe der gerichtspolizeilichen Ermittlungen, dann wird eine Voruntersuchung eröffnet. Bestätigt sich der Tatverdacht aber nicht, dann müssen die Betroffenen einen Anspruch auf Information haben. Sie müssen einen Anspruch auf Information haben, wessen sie verdächtigt worden sind und ob und wie sie überwacht wurden.

Wir haben heute die absurde Situation, dass dann, wenn ein Tatverdacht sich konkretisiert und wenn eine Untersuchung eröffnet wird, jemand in der Folge darüber informiert wird, dass gerichtspolizeiliche Ermittlungen gelaufen sind. Auch diejenigen werden informiert, die als Beschuldigte einvernommen worden sind. Wenn aber eine Untersuchung gelaufen ist und gerichtspolizeiliche Ermittlungen durchgeführt worden sind, ohne dass sich der Tatverdacht konkretisiert hat, erfahren die Betroffenen nie etwas von diesen heimlichen Ueberwachungen, nie etwas von diesen heimlichen Untersuchungen.

Das verstösst krass gegen das Grundrecht auf persönliche Freiheit, auch krass gegen die Rechtsgleichheit.

Dieselben Bemerkungen gelten grundsätzlich auch für die Akteneinsicht. Es ist doch unhaltbar, dass nach Abschluss eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens kein Akteneinsichtsrecht besteht. Zwar schlägt der Bundesrat zur Korrektur ein Auskunftsrecht in Artikel 102bis des neuen Bundesstrafprozesses vor. Dieses Auskunftsrecht ist aber auf das Verwaltungsrecht zugeschnitten, es ist ein Instrument des Verwaltungsrechts und passt nicht zum Strafprozess. Im Strafprozess ist dieses Auskunftsrecht eine Fehlkonstruktion und dient eigentlich nur dazu, faktisch die Rechte der von den Ermittlungsverfahren Betroffenen zu unterlaufen.

Im Strafprozess existieren bewährte Regelungen, ausgehend von der Verfassungsrechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung, ausgehend von der Verfassungsrechtsprechung zum rechtlichen Gehör, mit welchem die Rechte der Betroffenen sachgerecht gewährt werden können. Das ist das Akteneinsichtsrecht spätestens am Schluss eines Verfahrens. Es ist bis heute kein einziges einleuchtendes Argument gegen das Akteneinsichtsrecht am Schluss des Verfahrens vorgebracht worden. Es ist bemerkenswert, dass sämtliche von der Kommission beigezogenen Experten – die Strafrechtsprofessoren Gauthier, Krauss, und die Herren Picqueruz und Oberholzer – ungeachtet ihrer parteipolitischen Herkunft das Akteneinsichtsrecht befürwortet haben. Kein einziges einleuchtendes Argument konnte dagegen eingewendet werden. Deshalb ist die Regelung, die der Bundesrat vorschlägt, nicht sachgerecht.

Die Vorlage des Bundesrates nimmt für sich in Anspruch, die Verfahrens- und die Datenschutzgrundsätze für das gerichtspolizeiliche Verfahren zu bereinigen. Das könnte aber nur dann geschehen, wenn das Akteneinsichtsrecht eingeführt und das Verfahren gleichzeitig minimal strukturiert würde.

Mit dem Minderheitsantrag I schlagen wir in Anlehnung an die Vorschläge der Experten vor, spätestens vor Einstellung der Ermittlungen den Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht einzuräumen. Als minimale Hürde gegen die Missbräuche mit den heute zum Teil jahrelang laufenden Ermittlungsverfahren ohne Kontrolle beantragen wir gleichzeitig, dass sich die Bundespolizei bzw. die Bundesanwaltschaft innert eines Jahres entscheiden muss, ob sie eine Voruntersuchung eröffnen oder das Verfahren einstellen will. Innert längstens einem Jahr muss nämlich in der Regel entschieden werden können, ob sich ein Verdacht konkretisiert oder nicht.

Zur Abmilderung dieser Regelung schlagen wir vor, dass auf spezielles Gesuch hin die Anklagekammer eine Verlängerung des Ermittlungsverfahrens um jeweils höchstens sechs Monate bewilligen kann, dies analog zur Regelung bei der Telefonüberwachung.

Die Forderungen der Minderheit I sind Minimalforderungen für ein rechtsstaatliches Verfahren. Mit der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit bleibt die Bundesanwaltschaft im Bereich der gerichtspolizeilichen Verfahren die Dunkelkammer, die sie bis heute war, eine Dunkelkammer mit allen Missbräuchen und Missbrauchsgefahren. Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren würde ein polizeistaatliches Verfahren bleiben und kein rechtsstaatliches Verfahren werden.

Aus diesem Grunde ersuche ich Sie um Zustimmung zur Minderheit I. Die Minderheit II (Leuenberger Moritz) vermag die Mängel des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nämlich nur ungenügend zu beseitigen.

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit II: Ich stelle Ihnen den Antrag gerne vor, den Herr Rechsteiner für ungenügend hält: Es gibt einerseits die polizeiliche Ermittlung und nachher die Voruntersuchung. In der Voruntersuchung haben die Betroffenen gewisse Rechte; in der polizeilichen Ermittlung vorher sind sie aber eigentlich nur Objekte. Wenn es zu keiner Voruntersuchung kommt, erhebt sich die Frage: Bleibt derjenige, gegen den ein Ermittlungsverfahren durchgeführt wurde, ein Objekt?

Ich schlage Ihnen vor, dass genau gleich vorgegangen wird wie beim Telefonabhören: Wenn die Telefonabhörung aus polizeilicher Sicht zu keinem Erfolg führt, muss der Abgehörte

abschliessend benachrichtigt werden. Eine Ausnahme gibt es nur dann, wenn andere Verfahren gefährdet werden.

Was ist der Sinn der Regelung, die ich Ihnen vorschlage? Ein polizeiliches Ermittlungsverfahren bedeutet einen Eingriff in die Persönlichkeit. Sie werden beobachtet. Es werden andere Leute über Ihre Gepflogenheiten befragt, und es werden Daten und Unterlagen gesammelt. Es ist ein schwerer Eingriff in die persönliche Sphäre, aus polizeilicher Sicht aber ein nötiger Eingriff.

Was sind die Gefahren? Es können Ermittlungen gegen Unschuldige durchgeführt werden. Das ist ein Risiko bei jedem polizeilichen Ermittlungsverfahren. Das ist nicht zu vermeiden. Die weitere Gefahr ist, dass auf Vorrat ermittelt werden kann, und das kann dann die Grenze zum Missbrauch überschreiten.

Wenn wir eine solche Mitteilungspflicht – ähnlich wie beim Telefonabhören – einführen, so bedeutet das auch eine Grenze für die Polizei. Sie weiss, dass sie sich dereinst rechtfertigen muss, wenn der Beobachtete unschuldig ist. Und es bedeutet auch eine Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. Sie sind dann nicht in der permanenten Ungewissheit, ob allenfalls irgendwie gegen sie ermittelt wird, denn wenn es nicht zu einer ordentlichen Voruntersuchung kommt, so werden sie benachrichtigt. Das scheint mir ein wesentliches Element des Rechtsstaates zu sein. Auch dieses polizeiliche Ermittlungsverfahren muss ein ordentliches Ende finden, und zwar nicht nur dann, wenn es der Betroffene schon vorher durch eine Einvernahme ohnehin erfahren hat. Das fördert auch das Vertrauen in die Ermittlungsbehörden; der Betroffene weiss, ich werde benachrichtigt, wenn nichts gegen mich vorliegt.

Es wurde eingewendet, wie es dann im Bereich des organisierten Verbrechens sei, dort könne die Ermittlung gegen ein Mitglied einer Bande zwar nicht zu einer Voruntersuchung führen, aber er sei dann durch die Mitteilung gewarnt und könne die Warnung weitergeben. Gegen dieses Argument habe ich das Element eingebaut: Wenn eine andere Untersuchung – sei es eine kantonale oder eine parallel geführte Untersuchung der eidgenössischen Behörden – gefährdet würde, kann die Mitteilung unterbleiben. Auch beim Telefonabhören gibt es eine ähnliche Ausweichklausel, so dass meines Erachtens der Minderheitsantrag II auch aus polizeilicher Sicht ohne weiteres angenommen werden könnte.

Ohne diesen Zusatz gemäss Minderheit II besteht nämlich die Gefahr, dass polizeiliche Ermittlungen völlig unkontrolliert durchgeführt werden können und ständig geführt werden. Das ist gerade das, was wir nach der Fichenaﬀäre vermeiden wollten. Wir wollten auch fördern, dass wieder ein Vertrauen in die Ermittlungsbehörden vorhanden sein kann. Aber das entsteht nur dann, wenn auch sie an gewisse Regeln gebunden werden.

Ich beantrage Ihnen daher, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Thür: Ich bitte Sie, die Minderheit I bzw. die Minderheit II zu unterstützen.

Es geht hier um eine sehr bedeutsame Frage: Die Antragsteller haben den Sachverhalt bereits ausführlich dargestellt. Nach Auffassung der grünen Fraktion geht es darum, dass in diesem Gesetz zwei Grundsätze aufgenommen werden. Der erste Grundsatz heisst: Das Ermittlungsverfahren muss irgendwann ein Ende haben, und es muss im Gesetz fixiert sein, dass das so ist. Wir meinen, dass die Ermittlungsbehörden nicht unbeschränkt lange Gelegenheit haben sollen, in sehr einschneidender Weise in die Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen, ohne dass es später zu einer Anklage kommt. Der zweite Grundsatz heisst: Spätestens bei der Beendigung des Ermittlungsverfahrens muss der oder die Betroffene Einblick in die Akten erhalten.

Das sind unseres Erachtens minimale Verfahrensgarantien, die sicherstellen sollen, dass im sehr heiklen Ermittlungsverfahren Willkürakte der Polizei verhindert werden. Wenn Sie die Mehrheitsfassung konsultieren, stellen Sie fest, dass diese Mitteilungspflicht erst dann besteht, wenn der Beschuldigte einvernommen worden ist. Das genügt natürlich nicht; es gibt Ermittlungsverfahren, in denen es nie zu einer Einvernahme

gekommen ist, in denen aber in sehr einschneidender Weise die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen tangiert worden sind, in denen auch observiert worden ist und andere Personen befragt worden sind, in denen also sehr viel Information über eine bestimmte Person erhoben worden ist, ohne dass sie davon Kenntnis erhält.

Jene Person, die bereits einvernommen worden ist, muss nach meiner Auffassung eigentlich nicht zwingend benachrichtigt werden, da sie ja weiss, dass gegen sie ein Verfahren läuft. Diese Mitteilungspflicht muss deshalb gerade jene Person betreffen, die von diesem ganzen Ermittlungsverfahren noch nichts weiss. Wenn Sie der Mehrheitsfassung zustimmen, verunmöglichen Sie das. Wir meinen deshalb, dass die Minderheit I in diesem Punkt Klarheit schafft und die Rechte des Betroffenen entsprechend schützt.

Bei der Minderheit II geht es um eine Variante. Wir sind der Auffassung, dass die Minderheit I vorzuziehen ist, unterstützen aber selbstverständlich auch die Minderheit II, wenn die Minderheit I keine Mehrheit erhalten sollte.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der grünen Fraktion, die Minderheiten zu unterstützen.

M. Cotti, rapporteur: Les deux propositions de minorité demandent une modification de l'article 106 de la procédure pénale fédérale. Dans son message complémentaire le Conseil fédéral ne fait aucune proposition dans ce sens. C'est l'article 106 actuel que vous retrouvez dans le dépliant, et qui prévoit que le procureur général suspend les recherches lorsqu'il n'y a pas de motif pour ouvrir une instruction préparatoire. Il informe de ce fait, dit l'article en vigueur actuellement, les personnes inculpées qui ont été entendues.

La minorité I de M. Rechsteiner propose tout d'abord d'accorder, à toute personne inculpée, un délai pour consulter le dossier, avant la suspension de la procédure. Cette disposition est formulée de manière globale et ne contient aucune limitation. Elle est plus large que l'article 29bis, alinéa 2 régissant l'information des personnes concernées, lorsque des données sont collectées à leur insu, ainsi que de l'article 102bis régissant le droit d'accès des personnes concernées aux données de la police judiciaire.

Si elle devait être adoptée en l'état, une telle disposition risquerait de devenir dangereuse. N'oublions pas qu'en procédure de recherche de police judiciaire soumise à la juridiction fédérale, nous ne sommes pas dans le monde de la petite criminalité, mais nous avons affaire au crime organisé, au gangstérisme dangereux, dont nous ne connaissons pas tous les contours. Informer les personnes soupçonnées de liens avec le terrorisme ou l'espionnage qu'une recherche à leur égard a été menée et qu'elle n'a pas abouti faute de preuves suffisantes, les alarmerait et compromettrait des recherches ultérieures. Si une recherche est suspendue pour une seule personne appartenant à une organisation, toute l'organisation en sera avertie et pourra prendre des dispositions et se mettre à l'abri des coups de la justice.

Outre cela, il y a de nombreux cas où l'information recueillie est insignifiante et peut être immédiatement détruite. Accorder systématiquement le droit de consultation paraît disproportionné. Le problème existe, la commission le reconnaît, toutefois l'article 106 actuel, de l'avis de la majorité de la commission, est suffisant. Il prévoit, en effet, l'information des inculpés – comme je viens de le dire – seulement s'ils ont été entendus. Ceux-ci disposent du droit d'accès dans les limites de l'article 102bis. En outre, l'article 29bis permet également d'informer une partie des personnes touchées, lesquelles pourront également faire usage de leur droit d'accès. De plus, de manière générale, tout un chacun peut faire usage de ce droit. Des garanties existent déjà, elles pourraient être complétées, mais cela ne devrait pas se faire dans le cadre de cette réforme.

En ce qui concerne l'alinéa premier, la commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité I de M. Rechsteiner par 10 voix contre 5 et une abstention. En ce qui concerne l'alinéa 1bis, deuxième proposition de M. Rechsteiner, j'y reviendrai plus tard. Ce message complémentaire – nous le savons, mais il faut le souligner – ne veut qu'introduire une adap-

tation de la procédure pénale fédérale aux normes relatives à la protection des données. Toute autre réforme est réservée lors d'une révision ultérieure, en particulier lors de la discussion de la loi sur la protection de l'Etat.

J'en viens maintenant à la proposition de la minorité II de M. Leuenberger Moritz. Cette proposition va – il faut le reconnaître – beaucoup moins loin que celle de M. Rechsteiner. En effet, elle prévoit la possibilité de renoncer à informer l'inculpé. C'est une solution analogue à celle en vigueur dans les cas d'écoutes téléphoniques. Le principe, personnellement, me paraît acceptable, puisqu'on peut renoncer à la communication dans des cas spécifiques et graves, en l'occurrence si un intérêt essentiel et public – spécialement la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération – l'exige. En allemand: «... wenn dies wesentliche öffentliche Interessen erfordern» Dans ce cas, il faudrait que le président de la Chambre d'accusation donne son accord à cette renonciation à l'information. Il faut dire aussi – M. Leuenberger Moritz l'avait même déclaré lors des travaux de la commission – que l'obligation d'informer l'inculpé est accordée seulement lorsqu'une procédure judiciaire est entamée. Les dénonciations infondées, qui ne donnent pas lieu à l'ouverture d'une instruction, n'impliquent pas une communication à l'inculpé.

La commission – je viens de vous le dire – vous propose de rejeter cette proposition Leuenberger Moritz par 9 voix contre 6 et une abstention. Personnellement, je pense qu'après réflexion, elle pourrait être adoptée. En effet, elle n'est pas susceptible de provoquer de préjudice à l'intérêt public et à la sécurité de l'Etat.

J'en arrive maintenant à la minorité I (Rechsteiner) qui vous propose un alinéa 1 bis. Cette disposition prévoit que la recherche doit être suspendue, au plus tard après une année. Si aucune demande d'instruction préparatoire n'est déposée, ce délai peut être prolongé de six mois en six mois par la Chambre d'accusation. Cette proposition, qui a été rejetée en commission par 8 voix contre 7, ne devrait pas être adoptée. Nous craignons en effet qu'une telle disposition, qui au surplus mériterait peut-être un examen approfondi dans une autre réforme car ici nous devons nous en tenir aux réformes qui ont trait à la protection des données, risque, en l'état actuel, de paralyser le travail de recherche. L'évolution future pourrait être autre. Il faut pouvoir s'adapter rapidement à des situations nouvelles, surtout dans des secteurs tels que celui de la police. D'ailleurs, le respect du principe de la légalité, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'exige pas qu'on règle ces choses.

Avec cette solution, on donne aux inculpés une large possibilité de prolonger la première phase d'instruction et de contraindre par conséquent les autorités préposées à libérer, le cas échéant, des prévenus sous prétexte que des éléments suffisants pour ouvrir une enquête formelle ne sont pas acquis au dossier. Il s'agit, dans certains cas, de faire une enquête auprès de nombreuses personnes et la récolte des preuves peut être difficile et compliquée. Le délai paraît d'autant plus court que, dans bien des cas, le procureur général chargé de ces dossiers des juges d'instruction extraordinaires qui ne font pas que ce travail-là, à qui il est difficile d'en référer, et la situation n'est pas de nature à favoriser un développement rapide des procédures. Il ne faudrait pas en tout cas, avec ce délai, affaiblir la possibilité de lutter contre des formes de criminalité grave, d'autant plus que l'intérêt de l'Etat est tel que le principe de la protection des données, dans ces conditions, mérite moins de considération.

La commission vous propose donc de rejeter cet alinéa 1 bis de la proposition de la minorité I (Rechsteiner) par 8 voix contre 7.

Cincera, Berichterstatter: Artikel 106 wurde von der Verwaltung nicht zur Revision vorgeschlagen. Wir gehen also heute vom geltenden Recht aus.

Es geht bei den Aenderungsvorschlägen um die Frage, wer wann über die Einstellung eines Verfahrens benachrichtigt werden soll. Das geltende Recht legt fest, dass nur jene durch den Bundesanwalt über die Einstellung benachrichtigt werden, welche vernommen, in einem Verfahren also vorgeladen worden sind. Diese bekamen durch diese Vorladung auch

Kenntnis von einem Verfahren. Sie sind also nach der Lesart von Herrn Moritz Leuenberger Subjekte. Alle anderen – nach Herrn Leuenberger die Objekte – werden nicht über die Einstellung orientiert. Das heisst, diese Personen wissen gar nicht, dass gegen sie ermittelt wurde, und sie erfahren es auch nicht. Hier handelt es sich vor allem auch um Leute, gegen welche mutwillig Anzeige erstattet wurde. Es gibt auch Verfahren, bei welchen eine grosse Zahl von möglichen Auskunftspersonen genannt werden, von welchen nur einzelne wenige vernommen werden müssen. Auch hier benachrichtigt nach geltendem Recht der Bundesanwalt nicht alle genannten, sondern nur die Vernommenen über die Einstellung.

Was die Minderheit I (Rechsteiner) nun vorschlägt, geht in die Richtung, am Ende einer richterspolizeilichen Ermittlung eine generelle Akteneinsicht zu gewährleisten. Jeder in einem Ermittlungsverfahren Beschuldigte, ob er vernommen wurde oder nicht, wäre nach diesem Vorschlag zu benachrichtigen, also auch Betroffene von mutwilligen Anzeigen, und solche gibt es relativ viele. Sie werden in der Regel auch recht rasch als mutwillig erkannt oder als ermittlungstechnisch ungeeignet beurteilt und damit auch rasch erledigt. In allen diesen Fällen müsste nun im Gegensatz zum geltenden Recht eine Benachrichtigung an die Betroffenen erfolgen und ihnen eine Frist zur Akteneinsicht eingeräumt werden.

In Artikel 29bis haben wir aber schon ein gewisses Akteneinsichtsrecht eingeführt, ausser wenn dadurch die Untersuchung gefährdet würde oder der Aufwand unverhältnismässig wäre. Genau diese Vorbehalte fehlen im Antrag Rechsteiner. Ein Auskunftsrecht ist im weiteren auch in Artikel 102bis geregelt.

Der Vorschlag der Minderheit I geht darum zu weit. Er erzeugt Leerlauf und wird zum Aergernis bei allen Anzeigen, an denen nichts dran ist. Er wirkt sich aber vor allem bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und beim Kampf gegen die Spionage nachteilig aus. In beiden Fällen gibt es in der Regel Verdachtspunkte über eine Vielzahl von zueinander in Beziehung stehenden Personen. Oft ist dies ein noch nicht genau erkennbares Netz, so dass es noch nicht zur Durchführung eines Strafverfahrens reicht.

Mit dem Vorschlag der Minderheit I würde man all diese Personen über die Einstellung einer Ermittlung informieren und damit auch warnen. Solche Personen sind aber oft nicht nur in einem Falle, sondern in mehreren Fällen und oft auch auf verschiedenen Gebieten aktiv. Sie zu warnen wäre Unsinn und würde den wichtigen Kampf gegen das organisierte Verbrechen massiv beeinträchtigen. Sie würden also mit einer Zustimmung zum Antrag Rechsteiner den Kampf gegen das internationale Verbrechen erschweren, recht eigentlich schwächen.

Die Kommission lehnte den Antrag der Minderheit I mit 10 zu 5 Stimmen, bei einer Enthaltung, ab.

Der Antrag der Minderheit II ist in einem gewissen Sinne ein Kompromiss. Er legt zwar immer noch fest, dass alle Beschuldigten zu benachrichtigen seien, auch jene, die nicht vernommen wurden. Er macht dann aber gewisse Einschränkungen: Es darf von einer Mitteilung abgesehen werden, wenn es das wesentliche öffentliche Interesse erfordert, insbesondere aber, wenn durch die Mitteilung der Ermittlungszweck in einem anderen Ermittlungsverfahren oder der Untersuchungszweck in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung gefährdet wäre.

Diesem Kompromiss haftet trotzdem der Nachteil an, dass alle Betroffenen mutwilliger Anzeigen oder eine grosse Zahl im Rahmen einer Ermittlung genannter Personen auch dann über die Einstellung orientiert werden müssen, wenn sie nicht vernommen wurden. Herr Moritz Leuenberger machte den Vergleich mit der Telefonüberwachung, aber in diesem Sinne hinkt dieser Vergleich eigentlich. Wenn jemand nicht vernommen wird, so heisst das, dass keine genügenden Anhaltspunkte vorhanden waren, die für die Ermittlung hätten nützlich sein können. Wenn man gegen jemanden eine Telefonüberwachung anordnet, liegen aber solche Anhaltspunkte vor. Ein Ueberwacher wird damit praktisch automatisch zum Subjekt, und es ist ganz logisch, dass er über diese Telefonüberwachung orientiert werden muss.

Die Minderheit I hat Absatz 1 bis beigefügt, sie will damit eine zeitliche Beschränkung des Ermittlungsverfahrens erreichen. Es gibt aber immer mehr schwierige und komplexe Fälle, für die eine Frist von einem Jahr nicht reicht, weil z. B. Abklärungen im Ausland gemacht oder Gutachten erstellt werden müssen. Diesen Antrag lehnte die Kommission mit 8 zu 7 Stimmen ab.

Der Antrag der Minderheit II (Leuenberger Moritz) wurde mit 9 zu 6 Stimmen, bei einer Enthaltung, abgelehnt. Ich bitte Sie, es auch so zu halten.

Bundesrat Koller: Es handelt sich bei beiden Minderheitsanträgen um solche, die in der Kommission eingebracht worden sind. Aus der Sicht des Bundesrates empfehle ich Ihnen die Annahme des Antrags der Minderheit II (Leuenberger Moritz) und die Ablehnung des Antrags der Minderheit I (Rechsteiner), und zwar aus folgenden Gründen:

Herr Leuenberger möchte, dass grundsätzlich alle in einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren Beschuldigten über die Einstellung des Verfahrens benachrichtigt werden. Nach heutigem Recht werden bekanntlich nur jene Personen informiert, die als Beschuldigte einvernommen worden sind. Nun gehört aber das Recht des einzelnen, darüber informiert zu sein, dass eine Behörde ihn betreffende Informationen bearbeitet, zum Kernbereich des Datenschutzes. Ich verweise vor allem auf Artikel 102bis des Bundesstrafprozesses, wo ausdrücklich festgehalten ist, dass jedermann einen Anspruch hat, darüber Auskunft zu erhalten, welche Daten über ihn in der Bundesanwaltschaft bearbeitet werden.

Neben diesem Auskunftsrecht haben Sie sodann bei den allgemeinen Bestimmungen, bei Artikel 29bis, einem vom Ständerat eingefügten Absatz 2bis zugestimmt, wonach die betroffenen Personen nachträglich darüber zu informieren sind, wenn Daten unerkennbar beschafft worden sind. Ich glaube allerdings, dass es im Differenzvereinigerungsverfahren gut sein wird, wenn der Text von Herrn Leuenberger etwas besser mit der Formulierung von Artikel 29bis harmonisiert wird.

Im weiteren haben Sie bereits im Rahmen der OG-Revision beschlossen, dass die Betroffenen nachträglich auch über die Ueberwachung des Post-, Telefon- und Telegraphenverkehrs zu informieren sind. Ich verweise auf Artikel 66quinquies des Bundesstrafprozesses.

All dies gilt freilich unter dem ausdrücklichen Vorbehalt wesentlicher öffentlicher entgegenstehender Interessen. Das ist zweifellos wichtig, gerade im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus oder des organisierten Verbrechens. Wenn hier ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren für die Eröffnung einer Voruntersuchung zu wenig Material ergibt, dann können natürlich solche öffentlichen Interessen einer Benachrichtigung des Betroffenen, die zu einer Warnung würde, gegenüberstehen. Dieser wichtige polizeiliche Vorbehalt ist aber im Antrag der Minderheit II ausdrücklich enthalten.

Die heutige Regelung, dass bei der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens nur jene Personen über das durchgeführte Verfahren informiert werden, die als Beschuldigte einvernommen worden sind, vermag mit Blick auf das neue Datenschutzgesetz in der Tat nicht mehr zu befriedigen. Für alle anderen betroffenen Personen hängt es nämlich bei dieser Lösung zu sehr vom Zufall ab, ob sie von einer gegen sie gelaufenen Ermittlung tatsächlich erfahren und damit ihr Auskunftsrecht geltend machen können.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Dagegen empfehle ich Ihnen die Abweisung des Antrags der Minderheit I. Die Minderheit I möchte, wie die Minderheit II, dass alle Beschuldigten über die Einstellung eines Verfahrens informiert werden, sie möchte darüber hinaus aber gesetzlich ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht festschreiben. Dieser Antrag geht selbst über die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Einsicht in polizeiliche Akten hinaus. Ich verweise auf Bundesgerichtsentscheid 112 la 100. Nach dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung findet das sich aus Artikel 4 Bundesverfassung ergebende Akteneinsichtsrecht seine Grenzen am öffentlichen Interesse des Staates oder an berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter.

In Absatz 1bis dann schlägt die Minderheit I (Rechsteiner) eine zeitliche Befristung des Ermittlungsverfahrens vor. Die Verlängerung eines Ermittlungsverfahrens über ein Jahr hinaus müsste von der Anklagekammer des Bundesgerichts bewilligt werden.

Damit sprengt dieser Minderheitsantrag auch eindeutig den Rahmen dieser Revisionsvorlage. Wir wollen mit dieser Revisionsvorlage ja nur die datenschutzrechtlichen Belange des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens regeln. Die hier aufgeworfene Frage gehört daher in eine spätere Totalrevision.

Zusammenfassend: Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Leuenberger Moritz) und Ablehnung des Antrags der Minderheit I (Rechsteiner).

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	34 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit II	72 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	38 Stimmen

Art. 107bis (neu), Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 107bis (nouveau), ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	99 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

B. Schweizerisches Strafgesetzbuch

(Gesetzgebung über die Informationsbearbeitung im Bereich der Strafverfolgung)

B. Code pénal suisse

(Législation concernant le traitement des informations en matière de poursuite pénale)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Rückweisung an den Bundesrat

Die Bestimmungen über das Ripol (Art. 351bis), die erkennungsdienstlichen Daten (Art. 351septies) und die Strafregisterdaten (Art. 363bis) seien an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten, die Rechte der betroffenen Personen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt.

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Renvoi au Conseil fédéral

Les dispositions relatives à RIPOL (art. 351bis), aux données signalétiques (art. 351septies) et aux données du casier judiciaire (art. 363bis) doivent être renvoyées au Conseil fédéral avec le mandat d'élaborer un projet qui réglemente au niveau de la loi la responsabilité du traitement de données, les données collectées, les droits des personnes concernées, la durée de conservation et la collaboration avec les cantons.

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit, die Teilrevision zum schweizerischen Strafgesetzbuch, Teil B, an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen neuen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten und die Rechte der betroffenen Personen usw. auf der Stufe Gesetz regelt. Das Fahndungssystem Ripol – im wesentlichen geht es bei der Ergänzung des Strafgesetzbuchs um den Polizeicomputer Ripol – ist ein Paradebeispiel dafür, wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Polizeibereich Gesetzgebung macht. Zuerst wird der Polizeicomputer eingerichtet und in Betrieb gesetzt, und später wird – wenn überhaupt – eine gesetzliche Regelung nachgeschoben. Das Parlament, der Gesetzgeber, der eigentlich die massgebenden Grundsatzentscheidungen treffen müsste und die Weichen stellen sollte, darf allenfalls noch das absegnen und gutheissen, was die Exekutive ohne Mitsprache des Gesetzgebers und ohne sein Dazutun längst macht, gestützt auf die normative Kraft des Faktischen. Das hat mit Gewaltentrennung wenig, mit einem gefährlichen Blankoscheck für die Polizei aber viel zu tun.

Begonnen hat es mit der Geschichte des Ripol. 1984 ist ein Versuchsbetrieb dieses Polizeicomputers eingerichtet worden, 1985 eine Verordnungsregelung auf der Ebene Bundesrat nachgeschoben worden. Aus der SP-Fraktion sind immer wieder Vorstösse eingereicht worden, die diesen Zustand, der sich mit einem Rechtsstaat nicht verträglich, kritisiert haben, beispielsweise 1985 eine Interpellation des inzwischen ausgeschiedenen Ratskollegen Braunschweig. Der Bundesrat hat 1985 erklärt, dass die gesetzliche Grundlage für das Ripol jetzt erarbeitet und dem Parlament zugeleitet werde. Das war 1985. Entgegen diesen Versprechungen ist nichts in dieser Richtung passiert. Im Gegenteil, 1988 bis 1990 wurde ein zügiger Ausbau des Systems Ripol an die Hand genommen. 1990 kam es zu einer umfassenden Verordnungsänderung, und erst jetzt – 1991! – kann der Gesetzgeber endlich überhaupt über eine gesetzliche Grundlage sprechen: sieben Jahre später, ein Paradebeispiel für die Gesetzgebungsarbeit im Polizeibereich, die zuerst Fakten schafft und erst nachher das Recht liefert!

Problematisch ist aber auch die Regelung selber, die der Bundesrat vorschlägt. Der Bundesrat schlägt eigentlich keine gesetzliche Regelung vor, sondern eine Ermächtigungsnorm. Sie können sie in Artikel 351bis nachlesen. Das Wesentliche verbirgt sich hinter Absatz 4, der dem Bundesrat die Regelung aller Einzelheiten überträgt. Die Einzelheiten sind aber gerade das Wesentliche: die Verantwortung für die Datenbearbeitung; die Verantwortung für die Erfassung der Daten überhaupt, die Umschreibung der erfassten Daten, also das, worum es überhaupt beim Ripol geht; die Rechte der betroffenen Personen; die Aufbewahrungsdauer der Daten; die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Alles, was wesentlich ist, nämlich die Daten, die im Polizeicomputer gespeichert werden dürfen, und die Rechte der betroffenen Personen, die Datenbearbeitung, über all das entscheidet auch in Zukunft der Bundesrat; im Unterschied zu heute und zur Vergangenheit wird er durch diese neue Bestimmung dazu ermächtigt. Das ist ein zweiter Grund, weshalb diese gesetzliche Regelung inhaltlich verfehlt ist, und gleichzeitig ein Grund für den Rückweisungsantrag. Das Legalitätsprinzip würde nämlich verlangen, dass die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber selber zu treffen sind und nicht dem Bundesrat überlassen werden dürfen. Das kann nur geschehen, wenn wir selber darüber entscheiden. Weil die zu regelnden Gegenstände relativ komplex und umfassend sind, ist es allerdings nicht sinnvoll, bereits jetzt mit konkreten Gegenanträgen im Gesetzgebungsverfahren zu operieren, sondern es ist eine Rückweisung an den Bundesrat vorzunehmen, damit dieser seine Hausaufgaben macht und eine gesetzliche Regelung vorlegt, die die wesentlichen Fragen auf der Ebene Gesetz beantwortet.

Kommt dazu, dass die Regelung auch inhaltlich problematisch ist. Das kann an Beispielen von Behörden, die Fahndungsdaten in den Polizeicomputer Ripol eingeben dürfen, illustriert werden. In der Kommission wurde uns eine Liste der-

jenigen Behörden abgegeben, die in den Kantonen Daten ins Ripol eingeben dürfen. Im Kanton Basel-Stadt sind es beispielsweise nicht nur die Strafuntersuchungsbehörden, sondern auch die Vormundschaftsbehörde, der Fürsorgerat und der Sozialdienst des Justizdepartements. Im Kanton Glarus können die Fürsorgedirektion, das Fürsorgeamt, Waisenämter und Waisenräte Fahndungsdaten in das Ripol eingeben. Im Kanton Schaffhausen können nicht nur das Schutzaufsichtsamtsamt, die Vormundschaftsbehörden und Fürsorgereferenten, sondern auch das Kantonsspital und die psychiatrische Klinik Breitenau Fahndungen über das Ripol eingeben. Welchen Sinn macht es nun, dass im Kanton Schaffhausen das Kantonsspital oder im Kanton Zürich Vormundschaftsbehörde, Statthalterkollegium und Amtsvormundschaft über Ripol fahnden lassen können? Es zeigt sich also, dass das Ripol nur beschränkt mit Fahndungen bei Strafuntersuchungen zu tun hat; vielmehr umfasst es eine Reihe von Ausschreibungen, bei denen man sich zumindest fragen kann, wie gerechtfertigt sie sind. Dazu kommt, dass der Standort im Strafgesetzbuch unter diesem Aspekt nicht über jeden Zweifel erhaben ist. Man müsste meinen, dass im Strafgesetzbuch Fahndungen geregelt werden, die einen Zusammenhang mit Strafuntersuchungen haben. Auf der soeben zitierten Liste figurieren jedoch eine Reihe von weiteren Ausschreibungen, die mit Strafuntersuchungen nichts zu tun haben. Deshalb ist dieser Standort der Bestimmung sehr fraglich. Ueberdies hat der Kanton Bern einen Kompetenzkonflikt beim Bundesgericht anhängig gemacht. Der Kanton Bern bestreitet die Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Bestimmungen über das Ripol generell unter dem Aspekt, dass die Strafuntersuchungen und die strafprozessualen Bestimmungen nach der Ordnung der Verfassung Sache der Kantone sind, während nur das materielle Strafrecht Sache des Bundes ist. Der Kompetenzstreit ist offensichtlich immer noch beim Bundesgericht anhängig. Auch das ist ein weiteres Fragezeichen, das hinter die Regelung gesetzt werden muss, die uns der Bundesrat vorschlägt.

Insgesamt muss man feststellen, dass die Regelung, die der Bundesrat nach vielen Jahren vorschlägt, zweifelhaft ist. Sie hat den Nachteil, dass alle wesentlichen Entscheidungen in Zukunft nach wie vor beim Bundesrat liegen, anstatt dass sie durch den Gesetzgeber selber getroffen werden. Die Arbeit muss daher an den Bundesrat zurückgewiesen werden, damit ein Vorschlag erarbeitet wird, der die Grundsätze der Gewaltentrennung respektiert.

In einem war die Auskunft des Bundesrates in den Kommissionsberatungen befriedigend – ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, diese Aussage vor dem Plenum zu wiederholen –: dass im Hinblick auf die europäische Vernetzung ein On-line-Anschluss einer neuen gesetzlichen Grundlage bedürfte, dass der Bundesrat also auf der exekutiven Ebene nicht befugt ist, einen On-line-Anschluss auf das Schengener Informationssystem direkt vorzunehmen. Ich ersuche Herrn Bundesrat Koller, diese Erklärung vor dem Plenum nochmals abzugeben.

Insgesamt bitte ich Sie aber, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Präsident: Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Rückweisungsantrag unterstützt.

M. Cotti, rapporteur: En ce qui concerne la proposition de la minorité Rechsteiner demandant le renvoi des articles 351bis (RIPOL), 351septies (casier judiciaire) et 363bis (données signalétiques), je me réfère au débat d'entrée en matière et, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à rejeter cette proposition.

Cette révision a trait principalement au domaine de l'entraide en matière de police. Elle crée des bases légales indispensables à la gestion des trois systèmes automatisés d'information. La mise en place de ces bases légales revêt une certaine urgence et un tel renvoi pourrait remettre en cause la poursuite de l'utilisation du système qui fonctionne depuis plusieurs années et qui est nécessaire à la lutte contre la criminalité.

Contrairement à l'argumentation de la minorité, on ne peut pas qualifier ce projet de simple délégation de compétences

au Conseil fédéral, du fait notamment qu'il ne règle pas de manière exhaustive et détaillée les catégories de données traitées. Personne ne conteste que ce système, qui contient des données sensibles, a besoin d'une base légale au sens formel. Toutefois, il faut éviter, en adoptant des réglementations trop détaillées, de figer ce système et d'empêcher son évolution future. Il faut pouvoir s'adapter rapidement aux situations nouvelles, surtout dans un secteur tel que celui de la police. D'ailleurs, le respect du principe de la légalité, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'exige pas qu'on règle les détails dans le cadre des lois.

Un autre point me paraît important, je l'ai relevé lors du débat d'entrée en matière. Les cantons romands, qui jusqu'ici n'ont pas adhéré au système RIPOLE et n'y sont donc pas rattachés par manque de base légale, se satisfont de la réglementation, et notamment de la délégation de compétences au Conseil fédéral. Même plus, ces cantons conditionnent leur rattachement à l'adoption du présent projet.

La commission a rejeté la proposition de renvoi par 10 voix contre 4 et deux abstentions.

Cincera, Berichterstätter: Hier besteht ein Konflikt um das Vorgehen. Der Bundesrat schlägt mit dem Beschluss B ein Konzept mit dem Ziel vor, jetzt nicht zu viele Details zu regeln, um später entscheiden zu können, was auf Gesetzesstufe und was auf Verordnungsstufe geregelt werden kann. Bei diesem Konzept basiert er auf dem heute gültigen und von uns verabschiedeten Datenschutzgesetz, also beispielsweise auf dem Geltungsbereich und den dort festgelegten Grundsätzen für die Bearbeitung von Daten durch Bundesorgane. Begründet wird dieses Vorgehen – Herr Rechsteiner hat es «Ermächtigungsnorm» genannt – damit, dass man im Zusammenhang mit der Informationsbearbeitung noch relativ wenig Erfahrung hat, was wie auf Gesetzesstufe oder auf Verordnungsstufe geregelt werden kann, und dass man erst aufgrund von Erfahrungen endgültige Bestimmungen schaffen möchte.

Die Kommission hat diesem Verfahren zustimmen können und die Sprecher gebeten, zuhänden des Protokolls festzuhalten, dass es aufgrund der Bestimmungen, wie wir sie im Beschluss B haben, nicht möglich ist, ohne zusätzliche gesetzliche Grundlagen eine europäische Vernetzung herbeizuführen. Die Mitsprache des Gesetzgebers in dieser Frage bleibt gewährleistet.

Die Kommission hat mit 9 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen Ablehnung dieses Rückweisungsantrages beschlossen. Ich bitte Sie, diesen Beschluss B nicht zurückzuweisen.

Bundesrat Koller: Die Minderheit der vorberatenden Kommission beantragt Ihnen, die Bestimmungen über das Ripol, die erkennungsdienstlichen Daten und die hängigen Strafuntersuchungen an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten, die Rechte der Betroffenen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt.

Unbestritten ist hier geblieben, dass eine wirksame Verbrechensbekämpfung im Zeitalter der Mobilität – auch des Verbrechertums – unbedingt auf solche polizeiliche Informationssysteme angewiesen ist. Unbestritten ist auch, dass solche polizeiliche Informationssysteme datenschutzrechtliche Probleme stellen. Darum hat Ihnen der Bundesrat eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorgeschlagen. Aber ich konnte mich des Eindrucks nicht erwehren, dass Herr Rechsteiner fast etwas bereut, dass der Bundesrat diese erwünschte gesetzliche Grundlage schafft.

Mir scheint in diesem Zusammenhang folgendes wichtig zu sein: Zunächst muss darauf beharrt werden, dass auch für Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Ripol, mit der erkennungsdienstlichen Personenidentifikation und bei der Registrierung hängiger Strafuntersuchungen die Grundsätze des Datenschutzgesetzes anwendbar sind. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz, dass das Bearbeiten von Daten verhältnismässig sein muss, und für die Rechte der Betroffenen. Jede

Person kann also gestützt auf das kommende Datenschutzgesetz – Artikel 5 – vom Bundesamt für Polizeiwesen beispielsweise Auskunft darüber verlangen, ob sie im Ripol tatsächlich verzeichnet ist. Gestützt auf den von Ihrem Rat angenommenen Artikel 5bis kann auch verlangt werden, dass diese Auskunft in Form eines Ausdruckes oder einer Fotokopie erteilt wird. Ebenso besteht – gestützt auf Artikel 22 des Datenschutzgesetzes – ein Berichtigungsrecht und ein Vernichtungsanspruch.

In den Verordnungen wird es daher praktisch nur noch darum gehen, festzulegen, wie sich eine Person, die Auskunft verlangt, auszuweisen hat und welche Stellen für die Einsicht in die Daten sowie für deren Berichtigung oder Vernichtung zuständig sind. Im übrigen erstrecken sich auch die Aufsichtskompetenzen des Datenschutzbeauftragten auf diese polizeilichen Informationssysteme. Ich verweise auf Artikel 24 des Gesetzes.

Sie sehen, eine weitere Regelung dieser Fragen auf Gesetzesstufe ist nicht nötig. Die wesentlichen noch regelungsbedürftigen Aspekte dieser polizeilichen Informationssysteme werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches erfasst. Das Potential für Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der in den Systemen erfassten Personen wird klar begrenzt, indem die Aufgaben abschliessend in diesem neuen Artikel des Strafgesetzbuches festgehalten sind. Es ist ebenso klar festgehalten, welche Behörden Ausschreibungen ins System Ripol eingeben dürfen und welchen Behörden diese Daten bekanntgegeben werden dürfen. Das gilt insbesondere für das grösste aller Systeme, das Ripol.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches sind im übrigen von ihrer Regelungsdichte her auch mit den für andere Informationssysteme geschaffenen gesetzlichen Grundlagen vergleichbar. Ich verweise für das Pisa auf Artikel 151 der Militärorganisation und bezüglich des neuen Arbeitsvermittlungsgesetzes auf Artikel 35.

Schliesslich möchte ich noch auf den von Ihnen beschlossenen Artikel 13 des Datenschutzgesetzes verweisen. Er gibt dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz, für Informationssysteme, an denen mehrere Bundesorgane und kantonale Organe beteiligt sind, die Verantwortung für den Datenschutz zu regeln.

Ich möchte Sie auch bitten, den Minderheitsantrag von Herrn Rechsteiner abzulehnen, weil vor allem die welschen Kantone ungeduldig darauf warten, dass hier nun die nötige Gesetzesgrundlage geschaffen wird, damit auch die welschen Kantone direkten Anschluss an das Ripol-System erhalten.

Ich beantrage Ihnen also Ablehnung des Minderheitsantrages und Behandlung dieser gesetzlichen Grundlagen für die polizeilichen Informationssysteme.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	36 Stimmen

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 351bis

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Die erfassten Daten haben sich auf die zur Auffindung der gesuchten Person oder Sache und auf die für die Begründung der Ausschreibung notwendigen Angaben zu beschränken.

Als zusätzliche Angaben sind lediglich die folgenden Einschreithinweise zugelassen:

1. Gewalttätig,
2. Bewaffnet,
3. Diskret überwachen,
4. Drogenhändler,
5. Fluchtgefahr,
6. Lebensgefährliche Krankheit,
7. Freitodgefahr.

Art. 351bis

Proposition de la commission

Al. 1–3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3bis (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Les données saisies doivent se limiter aux informations nécessaires à la découverte des personnes ou des choses recherchées et à celles nécessaires à la motivation du signalement. Ne sont admises comme indications supplémentaires que les indications d'interventions suivantes:

1. Violent,
2. Armé,
3. A surveiller discrètement,
4. Trafiquant de drogue,
5. Danger de fuite,
6. Maladie mortelle,
7. Danger de suicide.

Abs. 1–3, 4 – Al. 1–3, 4

Angenommen – Adopté

Abs. 3bis – Al. 3bis

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Sie haben beschlossen, dass wir die gesetzliche Grundlage für das Ripol schaffen. Bereits beim Eintreten ist die Diskussion darüber geführt worden, wie umfassend die gesetzliche Grundlage sein soll, wieviel wir dem Bundesrat auf Verordnungsstufe delegieren sollen und wieviel wir selber noch an Rahmenbestimmungen festlegen wollen.

Die Minderheit, die Ihnen die Ergänzung in Absatz 3bis vorschlägt, ist der Auffassung, dass es hier um einen sehr sensiblen Bereich geht, bei dem es angezeigt ist, dass auch der Gesetzgeber klare Schranken setzt, damit allfällige missbräuchliche Daten schon gar nicht ins Ripol aufgenommen werden können.

Worum geht es? In diesem Ripol – wir haben das in der Eintretensdebatte ausführlich diskutiert – werden Tatbestände, Daten über Personen, die gesucht werden, gespeichert. Zusätzlich zu den Daten über Person oder Sachen werden auch sogenannte «Einschreithinweise» festgehalten, die der betreffenden Grenzstation oder dem Polizisten Hinweise darauf geben sollen, mit welcher Person er es zu tun hat, darauf also, ob diese Person bewaffnet ist, ob sie gewalttätig ist usw. Diese Einschreithinweise sind durchaus sinnvoll, damit der Umgang mit der gesuchten Person entsprechend gehandhabt werden kann.

Die Kommissionsminderheit schlägt Ihnen vor, die sinnvollen Einschreithinweise, wie sie heute bereits in der entsprechenden Verordnung festgehalten sind, im Gesetz aufzunehmen. Weshalb? Es hat sich über Jahre gezeigt – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Ripol-Systemen in anderen Ländern –, dass oftmals die Gefahr besteht, dass plötzlich Persönlichkeitshinweise in ein solches System einfließen, von denen wir sagen müssen, dass sie persönlichkeitsverletzend sein können. Es wurde bereits in der Diskussion gefragt: Darf bei-

spielsweise ein Hinweis über einen HIV-Positiven in diesem Ripol gespeichert sein oder nicht? Heute vertritt man die Auffassung, dass man das nicht tun dürfe. Man muss sich immerhin vorstellen, dass dieses Ripol von sehr vielen Stellen abgerufen werden kann: von jeder Polizei- und Grenzwachtdienststelle. Überall gibt es Terminals. Diese Daten können abgerufen werden, und es ist sehr wichtig, dass der Umfang der zu speichernden Daten ganz klar begrenzt wird. Der Antrag der Kommissionsminderheit möchte dies tun. Er schränkt den Umgang mit dem Ripol keineswegs ein. Er verhindert nur, dass plötzlich angesichts neuer Umstände, anderer Personen, die dieses Amt leiten, sehr sensible Daten ins System hineinrutschen.

Herr Bundesrat Koller hat vorhin beim Rückweisungsantrag zu Herrn Rechsteiner gesagt, wir müssten uns bewusst sein, dass das Datenschutzgesetz in diesem Bereich seine volle Gültigkeit habe und damit die Möglichkeit bestehe, dass unrichtige Daten berichtigt werden können und all diese Vorschriften zur Anwendung kommen. Dieses Argument sticht nicht. Es ist ja nicht anzunehmen, dass sich jemand, der annimmt, dass er im Ripol gespeichert ist, bei der Polizeidienststelle oder bei Ihnen im Departement meldet und darüber Auskunft haben will, welche Daten über ihn im Ripol sind. Die Personen, die im Ripol registriert sind, sind gesuchte Personen; sie haben nicht die Möglichkeit, ihre Daten einzusehen und diese Daten zu berichtigen. Die Möglichkeit eines Datenmissbrauchs ist also sehr naheliegend. Der Hinweis auf das Datenschutzgesetz ist in der praktischen Handhabung nicht stichhaltig.

Es geht hier nicht darum, dass wir damit ein Misstrauen gegenüber den Stellen, die mit diesem Ripol zu tun haben, zum Ausdruck bringen wollen. Wir haben in der Kommission festgestellt, dass heute die Praxis in diesem Ripol durchaus korrekt gehandhabt wird, dass überhaupt keine Vermutung geäußert werden konnte, dass irgendwelche Daten über diese festgelegten Einschreithinweise hinaus missbräuchlich im System gespeichert werden. Wir haben in der Kommission selber auch Gelegenheit gehabt, uns in dieses Ripol einzuschalten, um zu sehen, was genau gespeichert wird. Wir haben heute durchaus Vertrauen in die Personen, die dies tun, und auch in den Bundesrat, der diese Verordnung gemacht hat. Aber wir machen hier nicht ein Gesetz nur für den heutigen Tag, sondern auch für die Zukunft. Wer garantiert Ihnen, dass nicht plötzlich unter anderen politischen und gesellschaftlichen Umständen eben solche neuen Daten plötzlich in diesem System Aufnahme finden werden? Es geht hier also darum, dass wir vom Gesetzgeber her ganz klar eine Schranke setzen. Wir legen diejenigen Einschreithinweise im Gesetz fest, die heute auch in der Verordnung und in den Richtlinien des Bundesrates der Verwaltung vorgegeben sind. Wir machen keine Einschränkung, sondern bauen eine Sicherung ein, damit nicht im Ripol plötzlich Daten gespeichert werden, bei denen wir sagen müssen: Das war nicht im Sinne unseres Willens, unserer Intention. Darum wollen wir hier eine Rechtsgrundlage schaffen, um dieses Ripol rechtlich sicherer und abgestützter laufen zu lassen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie der Minderheit zu, unterstützen Sie diesen Absatz 3bis! In der Kommission war übrigens festzustellen, dass von Verwaltungsseite eigentlich gar kein Widerstand gegen die Aufnahme eines solchen Artikels signalisiert worden ist. Sie entspricht der heutigen Praxis, und wir sehen nicht ein, weshalb wir hier nicht diese Sicherung und diese Schranken einbauen sollten.

M. Cotti, rapporteur: Je vous signale que, dans la traduction française, la phrase «Als zusätzliche Angaben sind lediglich die folgenden Einschreithinweise zugelassen» manque. Il faudrait donc compléter la proposition de M. Vollmer par l'adjonction qui pourrait être la suivante: «Ne sont admises comme indications supplémentaires que les suivantes». Cette remarque s'adresse plutôt à la Commission de rédaction.

J'émets quelques considérations sur l'article 351bis, parce que la commission m'a prié de vous indiquer que certaines dispositions excluent en particulier un accès «on line» ou un

raccordement sous une autre forme à un système européen de recherche, si l'on ne se dote pas auparavant d'une base légale explicite. Or, la minorité Vollmer vous propose d'introduire l'alinéa 3bis prévoyant que la collecte et l'enregistrement doivent être limités aux seules données nécessaires à la découverte des personnes ou des objets, ainsi qu'à la notification du signalement. En outre, elle énonce de façon exhaustive les indications d'intervention. Celles-ci sont des informations complémentaires nécessaires à la police pour adapter son comportement et pour déterminer les mesures à prendre à l'égard d'une personne recherchée. Ces indications servent également l'intérêt de ladite personne. Si l'on prend par exemple l'indication «maladie mortelle», elle signale que la personne souffre d'une maladie qui peut être mortelle si elle n'obtient pas les soins nécessaires. On pense en particulier aux diabétiques et aux malades du coeur. Cette indication ne donne aucune information sur le fait qu'une personne est porteuse d'une maladie transmissible telle que le SIDA. Il n'y a donc pas de danger de causer du tort aux personnes intéressées.

En ce qui concerne la première partie de la disposition, elle énonce un principe général de droit administratif de la protection des données. Il s'agit du principe de la proportionnalité défini à l'article 4 de la loi fédérale sur la protection des données. Il n'est dès lors pas nécessaire de le répéter expressément. Quant à l'énumération exhaustive dans la loi des indications complémentaires, je ne crois qu'elle soit opportune. Une telle énumération serait trop rigide et tout changement de critère impliquerait obligatoirement une modification du Code pénal. Je crois qu'il faut faire confiance au Conseil fédéral, à qui il appartiendra d'édicter les mesures d'exécution et de déterminer précisément les données enregistrées dans le RI-POL. D'ailleurs, l'ordonnance actuelle du Conseil fédéral sur le système de recherches informatisé de police règle cette question de manière détaillée dans son article 7.

En conclusion, la commission a rejeté la proposition de M. Vollmer par 10 voix contre 5 et une abstention. Au vote d'ensemble, elle a adopté l'article 351bis par 9 voix contre une et 5 abstentions. Je vous propose donc, au nom de la majorité de la commission, d'adopter l'article 351bis dans la version du Conseil fédéral et de rejeter la proposition de la minorité.

Cincera, Berichterstatter: Es ist wieder eine Auffassungssache: Einschreithinweise braucht es einfach, es braucht Einschreithinweise, damit man weiss, wo man in eine Information einsteigen muss. Wir stellen in Artikel 351bis die Aufgaben fest; aufgrund dieser Aufgaben müssen sich dann auch diese Einschreithinweise ergeben. Herr Vollmer hat selber zugegeben, dass das Prinzip funktioniert, dass auch die Einsicht in das Ripol gezeigt hat, dass man diesem System, wie es heute funktioniert, Vertrauen schenken kann. Es ist eigenartig, wenn man dann kommt und sagt: Wir müssen trotzdem so gewissermassen auf Vorrat etwas hineinschreiben, für den Fall, dass die das plötzlich nicht mehr so gut machen, damit wir das schon auf Vorrat im Gesetz haben. Das ist keine gute Mentalität für eine gesetzgeberische Arbeit, und wir belassen es, damit die nötige Beweglichkeit auch in Zukunft weiter möglich ist, bei der klaren Umschreibung der Aufgaben und reichern diese Aufgabenumschreibung nicht durch diese Einschränkungen bei den Einschreithinweisen an.

Darum hat die Kommission mit 10 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung den Antrag der Minderheit Vollmer abgelehnt.

Bundesrat **Koller**: In bezug auf diese im Ripol zulässigen Einschreithinweise besteht zwischen Herrn Vollmer, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat insofern Übereinstimmung, als nur die jetzt genannten zulässig sein sollen. Die einzige strittige Frage ist, ob diese zulässigen Einschreithinweise in die Verordnung oder ins Gesetz gehören. Herr Vollmer befürchtet offenbar, dass es zu Missbräuchen kommen könnte, wenn man beim System der Verordnung bleibt, wie das der Bundesrat und die Kommissionmehrheit vorschlagen. Diesbezüglich kann ich Sie wirklich beruhigen: Wenn neue Einschreithinweise nötig werden, müssen sie in der Verordnung aufgeführt werden. Künftig werden wir zudem den Daten-

schutzbeauftragten haben, der ja auch hier eine Aufsichtsfunktion hat. Da scheint es mir unverhältnismässig, diese Einschreithinweise im Gesetz festzulegen mit dem Nachteil, dass wir dann jedes Mal, wenn neue Umstände einen weiteren Hinweis verlangen, das Gesetz ändern müssten. Durch die Publizität der Verordnung und durch die Aufsicht des Datenschutzbeauftragten sind Missbräuche genügend verunmöglicht. Wir behalten trotzdem die notwendige Beweglichkeit, um auf neue Umstände, die Sie auch genannt haben, zeitgerecht reagieren zu können.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen hier die Ablehnung dieses Minderheitsantrages empfehle.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	39 Stimmen

Art. 351ter, 351quater, 351quinquies, 351sexies, 351septies, 363bis, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 351ter, 351quater, 351quinquies, 351sexies, 351septies, 363bis, ch II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	76 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben des parlamentarischen Vorstosses gemäss Seite 1 der Botschaft
Proposition du Conseil fédéral
 Classer l'intervention parlementaire selon la page 1 du message

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Datenbearbeitung auf dem Gebiet
der Strafverfolgung)**

**Protection des données. Loi
(Traitement des données
en matière de poursuite pénale)**

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1990, Seite 870 – Voir année 1990, page 870
Beschluss des Nationalrates vom 10. Dezember 1991
Décision du Conseil national du 10 décembre 1991

Danioth, Berichterstatter: Ihre Kommission hat zu den bestehenden Differenzen im Bereiche des Datenschutzes auf dem Gebiet der Strafverfolgung Stellung genommen und festgestellt, dass zum Beschluss A, Bundesgesetz über die Bundesstaftrechtspflege, sieben Differenzen unterschiedlicher Gewichtung bestehen und dass zum Beschluss B, Gesetzgebung über die Informationsbearbeitung im Bereich der Strafverfolgung, also Revision des Strafgesetzbuches, Stichwort Ripol usw., keine Differenzen mehr bestehen. Ich befasse mich also lediglich mit den noch verbliebenen Differenzen zum Nationalrat.

Dass wir jene Bestimmung betreffend die Regelung über den Einsatz von V-Männern, also die verdeckte Fahndung, zurückstellten, war offenbar ein richtiger Entscheid. Denn inzwischen ist bekanntgeworden, dass dieser Entscheid des Bundesgerichtes beim Europäischen Gerichtshof anhängig gemacht worden ist und offenbar ein Entscheid in dieser nicht nur für die Schweiz grundlegenden Frage der gesetzlichen Grundlage einerseits und des Umfanges dieser Einsatzmöglichkeit andererseits erst auf Ende dieses Jahres zu erwarten ist. Diese Erläuterung oder zusätzliche Mitteilung haben Sie mir sicher gestattet.

Art. 29bis Abs. 3 (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 29bis al. 3 (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine Verstärkung des zeitlichen Momentes bei der Berichtigung unrichtiger Personendaten vorgenommen, indem er vorschreibt: «Erweisen sich Personendaten als unrichtig, so müssen sie von den zuständigen Organen sofort, spätestens aber bei Abschluss des Ermittlungsverfahrens oder der Voruntersuchung berichtigt werden.» Die Kommission stimmt dieser Aenderung des Nationalrates zu.

Angenommen – Adopté

Art. 73ter Abs. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 73ter al. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Bei Artikel 73ter Absatz 2 hatte der Ständerat die bundesrätliche Fassung übernommen, die lautet: «Vor Einleitung der Voruntersuchung ist der Bundesanwalt für die Anordnung solcher Untersuchungen (wie sie in Artikel 73bis umschrieben sind) zuständig.» Der Nationalrat hat verdeutlicht: «Im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren ist

der Bundesanwalt für die Anordnung solcher Untersuchungen zuständig.» Wir stimmen dem jetzt ebenfalls zu, in der Meinung, dass ausserhalb eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens die Anordnung derartiger Untersuchungen, also eingreifender Untersuchungen, unzulässig sein soll.

In Absatz 3 ist ebenfalls nur eine graduelle Aenderung vorgenommen worden. Wir hatten beschlossen, dass eine nicht beschuldigte Person «gegen ihren Willen» nur untersucht werden kann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Der Nationalrat hat verdeutlicht: Eine nicht beschuldigte Person darf «ohne ihre Zustimmung» nur untersucht werden, wenn diese speziellen Voraussetzungen erfüllt sind. Damit sieht für gewisse dauernd Urteilsunfähige die Situation rechtlich gleich aus wie bei vorübergehend Urteilsunfähigen. Bei berauschten Personen – das soll es offenbar geben – kann abgewartet werden, bis die Urteilsfähigkeit wieder eingetreten ist, dann kann die Zustimmung erlangt werden. Wir stimmen dem zu.

Angenommen – Adopté

Art. 102quater Abs. 1bis (neu), 3

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Vorbehalten bleiben die Rechtshilfavorschriften in anderen formellen Gesetzen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe m des Datenschutzgesetzes.

Art. 102quater al. 1bis (nouveau), 3

Proposition de la commission

Al. 1bis

Adhérer au projet du Conseil national

Al. 3

Les dispositions en matière judiciaire contenues dans d'autres lois au sens formel selon l'article 3, lettre m, de la loi sur la protection des données sont réservées.

Danioth, Berichterstatter: Die Bestimmung in Absatz 1bis ist eine Wiederholung eines bereits in einem anderen Zusammenhang festgelegten Grundsatzes, dass die Bekanntgabe wie bei der Rechtshilfe verweigert, eingeschränkt oder mit Auflagen versehen werden kann. Wir stimmen dem zu.

In Absatz 3 haben wir zwar den Grundsatz akzeptiert, dass die Rechtshilfavorschriften anderer Bundesgesetze, allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse und völkerrechtlicher Verträge vorbehalten sein sollen. Wir haben aber in Vollziehung der Beschlüsse beim Hauptgesetz, beim Datenschutzgesetz, diesen Begriff nun mit der Formulierung ein «formelles Gesetz» zusammengefasst. Das formelle Gesetz haben wir im Datenschutzgesetz klar umschrieben. Wir weisen nun zur Vereinfachung auf dieses Datenschutzgesetz, wohlwissend, dass das Datenschutzgesetz noch nicht in Kraft ist, aber wir sind dieses Risiko eingegangen.

Wir möchten vorschlagen, dem Nationalrat im Grundsatz zuzustimmen, aber bei der Formulierung unsere neue Formulierung zu akzeptieren. Hier bliebe also eine gewisse Differenz.

Angenommen – Adopté

Art. 105bis Abs. 1¹ (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 105bis al. 1¹ (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine Klärstellung vorgenommen, in dem Sinne, dass Amtshandlungen der gerichtlichen Polizei, also der Bundespolizeiorgane, und alle Entscheide untergeordneter Instanzen nicht direkt an die Anklagekammer weitergezogen werden können, sondern dass sie zuerst an den Bundesanwalt weiterziehbar sind und

erst der Entscheid des Bundesanwalts an die Anklagekammer weitergezogen werden kann.

Die Kommission stimmt dieser Aenderung des Nationalrates zu.

Angenommen – Adopté

Art. 106 Abs. 1

Antrag der Kommission

.... Ermittlungen ein. Der Beschuldigte ist über die Einstellung zu benachrichtigen. Von dieser Mitteilung darf nur abgesehen werden, wenn:

- a. wichtige öffentliche Interessen, insbesondere der Strafverfolgung, es erfordern oder
- b. Dritte ernsthafter Gefahr ausgesetzt würden.

Art. 106 al. 1

Proposition de la commission

.... suspend les recherches. Il notifie cette suspension à l'inculpé. Il ne peut être renoncé à cette communication que si:

- a. des intérêts publics importants, en particulier ceux touchant la poursuite pénale, l'exigent ou
- b. des tiers devraient être exposés à un sérieux danger.

Danioth, Berichterstatter: Nun kommen wir zur siebten und letzten Differenz. Hier haben wir eine materielle Differenz, die uns ausgiebig beschäftigt hat und die ich Ihnen etwas ausführlicher vortragen muss.

Diese Bestimmung von Artikel 106 Absatz 1 berührt einen äusserst sensiblen Bereich im Verhältnis zwischen Staat und Individuum. Es geht um den Schutz der Bevölkerung vor den vielfältigen Auswirkungen von Terrorismus und organisierten Verbrechen einerseits und um den Persönlichkeitsschutz eines von einem Ermittlungsverfahren – wie sich nachträglich zeigt – zu Unrecht Betroffenen andererseits.

Artikel 106 regelt die Konsequenzen, wenn ein Ermittlungsverfahren aufgrund einer Anzeige aus der Bevölkerung aufgenommen wurde, dann aber mangels Beweis oder mangels eines strafrechtlichen Tatbestandes eingestellt werden muss.

Einhellig teilt auch die Ständeratskommission die Auffassung von Bundesrat und Nationalrat, dass die heutige Regelung nicht mehr zu genügen vermag, d. h. die heutigen Bestimmungen von Artikel 106. Danach ist nämlich nur jene Person über das durchgeführte Verfahren nachträglich zu informieren, die als Beschuldigte einvernommen wurde, sonst niemand.

Mit Recht ist nun im Nationalrat darauf hingewiesen worden, dass gerade in jenen Fällen, wo die betroffene Person nicht einvernommen wurde und mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht über diese über sie laufenden Ermittlungen der Bundespolizei oder in deren Auftrag der kantonalen Polizeistellen informiert war, eine solche nachträgliche Information wichtig wäre. Sie ist jedenfalls bedeutungsvoller als für den protokollarisch Befragten, der ja dadurch Kenntnis von den Ermittlungen erlangt und so in die Lage versetzt wurde, sich zur Wehr zu setzen.

Für alle anderen betroffenen Personen hängt es bei der geltenden Regelung zu sehr vom Zufall ab, ob sie von einer gegen sie laufenden Untersuchung tatsächlich erfahren und damit ihr Auskunftsrecht geltend machen können. Eine solche diskriminierende Regelung beibehalten zu wollen, würde auch vor den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzrechtes heute nicht mehr standhalten.

Im Gegensatz zum im Nationalrat deutlich verworfenen Antrag der Minderheit I (Rechsteiner), die ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht – nicht nur einen Benachrichtigungsanspruch – einführen und überdies eine zeitliche Befristung solcher bundesrechtlicher Ermittlungsverfahren gesetzlich fixieren wollte, hat sich der Bundesrat dem Antrag der Minderheit II (Leuenberger Moritz) angeschlossen. Dieser Antrag wurde mit 72 zu 38 Stimmen gutgeheissen. Das ist unsere Ausgangslage.

Diese Fassung sieht lediglich – aber immerhin – eine Benachrichtigung des Betroffenen vor, unter dem Vorbehalt, dass nicht wesentliche öffentliche Interessen dagegen sprechen,

«insbesondere bei der Gefährdung des Ermittlungszweckes in einem anderen Ermittlungsverfahren oder des Untersuchungszweckes in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung», wie es heisst.

Die Ständeratskommission hat sich einlässlich mit dieser rechtlich wie staatspolitisch wichtigen und heiklen Materie der Auskunftserteilung über eingestellte Untersuchungen in der Bundespolizei bzw. der Bundesanwaltschaft befasst, gleichzeitig aber auch die Empfehlung des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ernst genommen, die dieser im Nationalrat gemacht hat: Diese Ausgestaltung möge nochmals – auch im Lichte von Artikel 29bis – überprüft werden. Artikel 29bis regelt generell den Sachverhalt, wenn Personendaten – unerkennbar für den Betroffenen – beschafft werden, worauf dann unter gewissen Vorbehalten – wichtige Interessen der Strafverfolgung – die betroffene Person nachträglich zu informieren ist.

Ihre Kommission hat die Formulierung soweit als möglich harmonisiert und an Artikel 29bis angepasst: Einmal hat sie den Ausdruck «wesentliche öffentliche Interessen» ersetzt durch «wichtige öffentliche Interessen», gleich wie bei Artikel 29bis. Sodann hat sie die Ausnahmen von dieser behördlichen Mitteilungspflicht neu umschrieben – ich verweise auf Buchstabe a – und ergänzt – ich verweise auf Buchstabe b.

Zu Buchstabe a, Vorbehalt der laufenden Strafverfahren: Die Kommission verzichtet, im Gegensatz zum Nationalrat, auf die Enumeration, versteht aber das gleiche. Mit der Umschreibung «wichtige öffentliche Interessen» insbesondere der Strafverfolgung sind gemeint – ich möchte das ausdrücklich zu Protokoll geben –: laufende andere Ermittlungsverfahren, laufende andere Strafuntersuchungen, allenfalls auch konkrete Anhaltspunkte für ein weiteres Verfahren, das unmittelbar bevorsteht, aber noch nicht angehoben worden ist. Es können aber auch Verfahren im Ausland betroffen sein.

Es ist durchaus möglich, dass im Zusammenhang mit Meldungen aus dem Ausland, namentlich im Bereich des organisierten Verbrechens oder der Drogenkriminalität, die Benachrichtigung unerwünschte Hinweise gäbe und so auch Verfahren im Ausland beeinträchtigen könnte. Mit dem Wort «insbesondere» – das übrigens auch die Nationalratsfassung beinhaltet – sollen nebst den vorwiegend strafrechtlichen auch andere öffentliche Interessen, so namentlich die Vermeidung aussenpolitischer Komplikationen, abgedeckt werden.

Zu Buchstabe b, Vorbehalt wichtiger Interessen Dritter: Hier sind nun verschiedene Meinungen zum Ausdruck gekommen. Der Schutz von Privaten im Zusammenhang mit einer Verfahrenseinstellung ist im Nationalrat nicht explizit angesprochen worden. Wir haben versucht, diese Lücke zu schliessen, denn dass ein Regelungsbedarf besteht, ist wohl unbestreitbar. Es ist vor allem an jene Fälle zu denken, wo durch Bekanntgabe der Verfahrenseinstellung an den Betroffenen, also durch die Mitteilung, dass ein Ermittlungsverfahren der Bundespolizei stattgefunden hat, ohne weiteres auf den Anzeiger geschlossen werden kann, selbst dann, wenn keine Akteneinsicht gewährt wird. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn nur sehr wenige Personen von dem in Frage stehenden Sachverhalt gewusst haben.

Nun vertritt auch Ihre Kommission in vernünftiger Interessenabwägung die Auffassung, dass der Anzeiger einer möglichen bzw. behaupteten strafbaren Handlung im allgemeinen auch gegenüber einem Verzeigten offen zu seiner Anzeige stehen und sich gegebenenfalls auch rechtfertigen soll. Insbesondere sollen mit der Einschränkung der behördlichen Mitteilungspflicht leichtfertige und böswillige Denunzianten nicht einen unverdienten, staatlich abgeschirmten Schlupfwinkel erhalten. Wir wollen hierfür nicht eine neue «Dunkelkammer der Nation» einrichten, sondern Licht und Luft in die Räume von Bundespolizei und Bundesanwaltschaft hineinlassen.

Und doch gibt es nebst den öffentlichen Interessen auch schützenswerte private Interessen. Solche Schutzinteressen privater Natur liegen insbesondere vor, wenn Hinweise in guten Treuen oder aber zum Selbstschutz vor terroristischen Pressionen gemacht werden. Die Kommission hat die Möglichkeit geprüft, diesen Schutz über die öffentlichen Interessen unter die übrigen öffentlichen Interessen des Buchstabens a

zu subsumieren. Abgrenzungsschwierigkeiten und die Systematik des Datenschutzgesetzes, das konsequent die Unterscheidung von öffentlichen und berechtigten privaten Interessen durchzieht, haben uns nun von einer solchen Konstruktion Abstand nehmen lassen.

Aus diesem Grund wurde ein separater Vorbehalt des Schutzes von Privatinteressen aufgenommen. Um aber auszu-schliessen, dass der Anzeiger, wie erwähnt, in jedem Fall hinter diesen staatlichen Geheimhaltungsschirm flüchten und sich so jegliche Unannehmlichkeiten ersparen kann, haben wir eine sehr eingeschränkte, restriktive Ausgestaltung einer solchen Ausnahme gewählt.

Von einer Mitteilung bzw. Benachrichtigung des Betroffenen und zu Unrecht Beschuldigten kann demzufolge nur abgesehen werden, wenn Dritte sonst ernsthafter Gefahr ausgesetzt würden. Die Kommission denkt dabei an Repressalien terroristischer Vereinigungen gegen Anzeigererstatte; ein solcher Anzeiger könnte an Leib und Leben gefährdet sein. Sie schliesst aber auch den Anwendungsfall nicht aus, wenn ein ausländischer Geschäftsinhaber sich beispielsweise weigert, Beiträge an fragwürdige Organisationen seines Heimatstaates zu entrichten und bei Anzeigererstattung gegebenenfalls mit Schikanen und Repressalien persönlicher oder auch wirtschaftlicher Art rechnen muss. Die konsequente Boykottierung seines Geschäftes durch einen möglichen grösseren Kundenkreis stellte so eine ernsthafte Gefährdung seiner wirtschaftlichen und möglicherweise auch physischen Existenz dar. Das alles wollen wir verhindern.

Aus diesen Erwägungen schlägt Ihnen die Kommission mehrheitlich vor – obschon wir uns im Grundsatz, dass ein Regelungsbedarf besteht, ja alle einig sind –, nebst der redaktionellen Verbesserung in Buchstabe a auch eine Ergänzung, Buchstabe b, vorzunehmen und so eine materielle Differenz zum Nationalrat zu schaffen. Die Wichtigkeit der Materie rechtfertigt dies nach unserem Dafürhalten.

Zusammengefasst somit: Transparenz so weit wie möglich und Schutz öffentlicher wie privater Geheimhaltungsinteressen so weit wie nötig. Eine saubere Abgrenzung ist gerade in dieser Grauzone polizeilicher Tätigkeit auch ein politisches Gebot der Stunde.

Ich ersuche Sie um Zustimmung.

Zimmerli: Ihr Kommissionspräsident hat Ihnen die Problematik dieser Bestimmung trefflich dargestellt. Ich bin selbstverständlich nicht gegen die Transparenz und auch nicht gegen das «Lüften», das die Kommission hier anstrebt. Aber ich sehe mich doch veranlasst, eine kleine Retouche an der Einhelligkeit anzubringen, die zu Beginn des Votums vom Herrn Kommissionspräsidenten erwähnt wurde.

Das geltende Recht – links auf der Fahne – überzeugt in der Formulierung nicht. Darin sind wir uns einig. Sie ist zu eng. Aber das geltende Recht geht meines Erachtens von einem Grundsatz aus, der bisher überzeugte und damit mit unserem traditionellen Rechtsstaatsverständnis durchaus harmonierte: Wenn die Bundesanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren einstellte, von dessen Anhebung und Durchführung der Betroffene gar nichts wusste, hatte es damit grundsätzlich sein Bewenden. Die Bundesanwaltschaft war ja nicht gehalten, den Betroffenen zu orientieren und ihn damit sinngemäss zu veranlassen, nach dem Urheber des offensichtlich grundlos durchgeführten Ermittlungsverfahrens zu forschen. Ich spreche nur vom offensichtlich grundlos durchgeführten Ermittlungsverfahren.

Nach der Fichenaffäre ist offenbar alles anders. Das Misstrauen in unsere Institutionen ist so gross geworden, dass praktisch das Gegenteil gelten soll. Wenn nicht gerade übergeordnete Staatsinteressen Weiterungen verbieten oder wenn – Sie haben es gehört – überwiegende Interessen Dritter vernünftigerweise einen geräuschlosen Abbruch des Ermittlungsverfahrens gebieten, dann muss der Betroffene, der von allem nichts weiss, über die Durchführung eines Ermittlungsverfahrens, trotz Einstellung desselben, benachrichtigt werden.

Gibt es eine solche Ordnung überhaupt in einem anderen Land? Ich weiss es nicht. Vielleicht weiss es der Bundesrat. Aber wie dem auch sei: man kann sich wahrscheinlich leicht

vorstellen, in welche Gewissenskonflikte der zuständige Beamte der Bundesanwaltschaft kommt, wenn er die vom Nationalrat beschlossene und auch von unserer Kommission geforderte anspruchsvolle – das ist im Votum meines Kollegen zum Ausdruck gekommen – Interessenabwägung durchführen muss. Was heisst denn schon, wenn «Dritte ernsthafter Gefahr ausgesetzt würden»?

Ich habe keinen Abänderungsantrag gestellt, etwa des Inhalts, dass der Betroffene nur zu benachrichtigen sei, wenn er von dem gegen ihn durchgeführten Ermittlungsverfahren Kenntnis habe. Weshalb? Weil ein solcher Antrag angesichts des für mich – ich muss das sagen – allerdings schwer verständlichen Nachgebens des Bundesrates im Nationalrat bei der Bereinigung wohl nicht mehr mehrheitsfähig gewesen wäre.

Ich will den nun offenbar auch im Strafverfahren ausgebrochenen Datenschutzfrieden nicht mehr gefährden, möchte aber doch zuhänden der Materialien festhalten, dass das, was zu legiferieren wir hier im Begriffe sind, wohl nur aus der Zeit heraus verstanden werden kann und keinesfalls als Ausdruck des permanenten Misstrauens gegen die Strafverfolgungsbehörden interpretiert werden darf. Ich glaube, dieses Gegensteuer sollten wir hier mindestens zuhänden der Materialien geben. Erst die Erfahrung wird zeigen, ob wir mit unserem gesetzgeberischen Eifer nicht über das Ziel hinausgeschossen haben. Artikel 106 war nicht Gegenstand der bundesrätlichen Vorlage. Das muss zugunsten des Bundesrates an dieser Stelle nochmals betont werden. Das Verdienst an der heutigen Diskussion kommt in erster Linie dem Nationalrat zu, und dort soll es auch bleiben. Weil der Bundesrat selber nun der vorgeschlagenen Ordnung in Artikel 106 nicht opponiert, habe ich unter den geschilderten Umständen meinerseits keinen Grund für Weiterung.

Onken: Die Bemerkungen von Kollege Zimmerli zielen nun doch wieder auf eine ziemlich grundsätzliche Kritik an dem, was der Nationalrat beschlossen hat und was wir, leicht modifiziert, übernommen haben. Ich muss schon sagen: Ich bin nicht der Ansicht, dass dies aus einem generellen Misstrauen gegen die Behörden der Strafverfolgung geschehen ist, sondern dass man hier nur eine Sicherheitsbestimmung einbezieht, die es ja auch an anderer Stelle gibt. Wir haben die Benachrichtigung unter bestimmten Umständen bei der Telefonabhörung. Auch dort weiss der Betroffene in aller Regel nicht, dass sein Telefonapparat abgehört wird. Er wird aber danach eben doch informiert. Wir haben im weiteren in Artikel 29bis diese nachträgliche Benachrichtigung dann, wenn Personendaten unerkennbar beschafft worden sind. Auch da haben wir also einen Schritt in genau diese Richtung getan.

Dieser Schritt scheint mir an und für sich sinnvoll, daran möchte ich keine Kritik üben, im Gegenteil. Wenn ich mich hier zu Wort melde, dann aus anderem Grunde. Ich opponiere nicht der Neufassung, die die Kommission beschlossen hat – nicht grundsätzlich jedenfalls. Der Beschluss ist mit 6 zu 4 Stimmen zustande gekommen. Ich habe zu jenen gehört, die eigentlich die nationalrätliche Fassung derjenigen, die wir beschlossen haben, vorgezogen hätten. Ich möchte die Bedenken, die ich gegen die Formulierung der Ständeratskommission habe, hier zumindest äussern und auch zu den Materialien geben, weil ich erwarte, dass der Nationalrat diese Bestimmung ohnehin noch einmal gründlich prüfen wird.

Der Einstieg zum Artikel – wie gesagt – wirft keine Probleme auf, wohl aber die Einschränkungsgründe dieser Mitteilung in den Buchstaben a und b. Zu Buchstabe a: Es scheint zunächst eigentlich keine Differenz zu bestehen, jedenfalls keine wesentliche. Die Formulierung ist nur knapper. Die Mitteilung kann danach unterbleiben, wenn «wichtige öffentliche Interessen, insbesondere der Strafverfolgung, es erfordern». Das «insbesondere» – das hat der Präsident schon ausgeführt – war bereits in der nationalrätlichen Fassung enthalten. Bei einer Aufzählung, die nicht abschliessend ist, können natürlich immer noch andere Gründe eingeschmuggelt werden, um eine solche Mitteilung einzuschränken. Die schlankere Fassung, die wir jetzt gewählt haben, begünstigt das meines Erachtens noch.

Der Nationalrat hat ja immerhin sehr dezidiert gesagt: Wenn «eine Gefährdung des Ermittlungszweckes in einem anderen Ermittlungsverfahren oder des Untersuchungszweckes in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung» vorliegt, dann kann von dieser Mitteilung abgesehen werden. Das war eine richtungweisende Akzentuierung. Die Absicht war deutlich zu erkennen.

Bei unserer Kurzformel ist das nicht mehr der Fall. Sie ist auf jeden Fall weiter gefasst, und es sollen augenscheinlich auch andere Gründe einbezogen werden: Die Zusammenarbeit mit dem Ausland soll nicht gefährdet werden, aussenpolitische Komplikationen im Zusammenhang mit irgendwelchen Meldungen, die wir von ausländischen Nachrichtendiensten erhalten, sollen vermieden werden usw. Wer die Praxis der Bundesanwaltschaft kennt – ich kenne sie aus der PUK-Zeit, und Kollege Zimmerli kennt sie ebenfalls –, der weiss natürlich, dass gelegentlich sehr leichthin ausländischer Druck vorgeschützt wird oder irgendwelche Rücksichtnahmen namhaft gemacht werden, in aller Regel schwer nachprüfbar, bloss um eine durchaus mögliche, aber vielleicht unliebsame Mitteilung an eine betroffene Person nicht vornehmen zu müssen.

Gleiche Bedenken gelten verstärkt noch für Buchstabe b, wonach neu von dieser Mitteilung auch abgesehen werden kann, wenn «Dritte ernsthafter Gefahr ausgesetzt würden». Ich räume ein, dass die Kommission nach einer sehr ausgiebigen Debatte hier eine vergleichsweise restriktive Formulierung gewählt hat. Das, was uns vorgeschlagen wurde – dem Vorschlag stand übrigens die Bundesanwaltschaft zu Gemutter, das macht mich immer ein wenig skeptisch –, war viel weiter, sehr viel larger als das, was wir nun beschlossen haben. Aber auch so noch bleibt natürlich ein neuer, ein zusätzlicher Einschränkungsgund, dem die Berechtigung in einzelnen, bestimmten Fällen sicher nicht abzuspochen ist, der jedoch auch etwelchen Ermessensspielraum beinhaltet und in seiner praktischen Anwendung wohl nur sehr schwer nachprüfbar ist. Was wir nicht, besser: nicht mehr wollen – ich danke dem Kommissionspräsidenten, dass auch er das klagern hat –, ist, dass Informanten geschützt werden, die leichtfertig, unbegründet oder sogar unberechtigt Anzeige bei der Bundesanwaltschaft machen. Ich weise darauf hin, dass es hier wirklich nur um die Fälle geht, in denen es nicht zu einer Voruntersuchung kommt, die Ermittlungen also eingestellt worden sind.

Es liegt mir daran, dass dieser Passus, wenn er im Gesetz stehenbleibt, restriktiv und lediglich aus echten Schutzgründen angewendet und nicht zu einem Freipass umfunktioniert wird, um Spitzel oder fragwürdige Anzeiger zu schützen, denn diese verdienen eine solche Rücksichtnahme, eine solche Protektion sicher nicht. Im übrigen wird die neugeschaffene Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen, die Staatsschutzdelegation, der auch unser Kommissionspräsident angehört, sicher gut daran tun, dermaleinst die Handhabung dieser gesetzlichen Bestimmung eingehend nachzuprüfen.

Küchler: In der Kommission haben wir nochmals sehr ausführlich über diese materielle Aenderung diskutiert, und zwar deshalb, weil sich im Nationalrat bereits eine längere Debatte über Artikel 106 abgespielt hatte. Dem Protokoll konnten wir entnehmen, dass es angezeigt wäre, wenn sich der Ständerat als Zweitrat nochmals mit der Angelegenheit eingehend befassen würde. Das haben wir in unserer Kommission getan.

Es ging darum, den Text der nationalrätlichen Fassung gemäss Artikel 106 in Uebereinstimmung mit Artikel 29bis zu bringen, eine Harmonisierung zum Artikel 29bis herzustellen. Das ergibt sich aus Absatz 1 Buchstabe a in unserer Fassung. Dann haben wir in der Diskussion festgestellt, dass eine Lücke besteht: eine Lücke, die es zu füllen gilt, und dies haben wir mit Buchstabe b gemacht. In der Fassung des Nationalrates wäre der Beschuldigte in jedem Falle grundsätzlich zu benachrichtigen. Vorbehalten blieben einzig die wesentlichen öffentlichen Interessen. Darunter ist besonders die Gefährdung anderer Strafverfahren zu verstehen, wie dies der Kommissionspräsident einlässlich dargelegt hat. Wir müssen sehen, dass die Mitteilung auch schützenswerte Interessen Dritter beeinträchtigen kann. In Fällen mit nur wenig involvierten Personen er-

kennt der Beschuldigte rasch und leicht, dass eine Anzeige erfolgt sein muss und wer dafür in Betracht fällt. Die Schutzbestimmung von Artikel 102bis Absatz 1 Buchstabe c würde dadurch illusorisch. Diese Personen müssen also vor ernsthaften Repressalien geschützt bleiben. Im Bereich des organisierten Verbrechens – des Betäubungsmittelhandels oder gewalttätiger extremistischer Gruppierungen, welche für ihre Zwecke Geld eintreiben – können der Anzeiger und seine Angehörigen ohne weiteres an Leib und Leben, Hab und Gut gefährdet sein, wenn die andere Seite merkt, dass die staatlichen Behörden orientiert beziehungsweise um Hilfe angegangen worden sind. Das wurde uns einlässlich in der Kommission dargelegt.

Die Mitteilung hat deshalb zu unterbleiben, wenn Dritte dadurch einer ernsthaften Gefahr ausgesetzt würden. Das ist der Sinn und Zweck der Ergänzung, die die Kommission in Buchstabe b von Artikel 106 Absatz 1 vorgenommen hat.

Ich muss Sie dringend bitten, dieser materiellen Aenderung und Ergänzung zuzustimmen.

Bundesrat Koller: Ich bin froh über diese ausführliche Diskussion im Rat, denn es geht hier um eine sehr heikle Güterabwägung. Zudem lag kein entsprechender Vorschlag des Bundesrates vor, wie Herr Zimmerli zu Recht gesagt hat.

Die nationalrätliche Kommission hat die Revision von Artikel 106 Bundesstrafprozess aufgrund von Hearings, die sie mit Experten geführt hat, in die Vorlage aufgenommen. Sie kennen das geltende Recht. Nach diesem ist bei der Einstellung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens der Beschuldigte nur zu benachrichtigen, wenn er einvernommen worden ist. Neu sollen grundsätzlich alle Beschuldigten, die in das Verfahren hineingezogen worden sind, über die Einstellung benachrichtigt werden. Wenn ich diesem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission trotz der heiklen Güterabwägung zugestimmt habe, so deshalb, weil wir auch auf diesem heiklen Gebiet um eine Harmonisierung des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens mit dem allgemeinen Datenschutzrecht nicht herumkommen, wobei wir aber die Eigenheiten des Sachgebietes berücksichtigen müssen. Ich bin überzeugt, dass das mit der Formulierung, wie sie nun aus der ständerätlichen Kommission hervorgegangen ist, doch gelungen ist.

Harmonisierung mit dem allgemeinen Datenschutzrecht: Sie wissen, dass das Recht des einzelnen, zu erfahren, ob eine Behörde Daten über ihn bearbeitet, tatsächlich zum Kerngehalt unseres neuen Datenschutzgesetzes gehört. Deshalb wird auch im Bereich der Gerichtspolizei den Betroffenen neu ein Auskunftsrecht eingeräumt (Art. 102bis); sie sollen in der Regel auch nachträglich informiert werden, wenn Daten für sie unerkennbar beschafft worden sind. Das haben Sie in Artikel 29bis Absatz 2bis festgelegt.

Sodann haben wir bereits im Rahmen der OG-Revision beschlossen, dass die Betroffenen nachträglich auch über die Ueberwachung des Telefons informiert werden (Art. 66quinquies Bundesstrafprozess). In diesem heiklen Bereich der Gerichtspolizei muss nun allerdings diese allgemeine Benachrichtigung der Beschuldigten ihre Schranke am Prinzip der effizienten Verbrechensbekämpfung finden. Auf diesem Gebiet kann daher das Benachrichtigungsrecht kein unbeschränktes sein. Das war auch der Grund, weshalb schon die nationalrätliche Kommission festgehalten hat, dass von der Benachrichtigung abgesehen werden darf und muss, wenn wesentliche öffentliche Interessen es erfordern. Die Beispiele im Text des Nationalrates zeigen, dass es vor allem um die Gefährdung der Ermittlungen in parallel laufenden Strafverfahren, national und international, geht.

Und hier muss ich das Stichwort «internationale Verbrechensbekämpfung» nennen. Es wäre fatal, wenn bei einer Einstellung mangels nötigen Beweises durch eine solche Benachrichtigung nach wie vor Verdächtige frühzeitig vor einer internationalen Fahndung gewarnt würden. Aber das wird bereits durch die Formulierung des Nationalrates verhindert. Ich habe schon im Nationalrat zuhanden des Protokolls die entsprechenden Einschränkungen klar festgehalten.

In Ihrer Kommission ist ein neues Problem aufgetaucht. Ich

bin froh, dass auch dieses Problem nun eine befriedigende Regelung findet. Wir haben ferner eine terminologische Bereinigung vorgenommen; anstatt von «wesentlichen» sprechen wir neu von «wichtigen» Interessen in Uebereinstimmung mit Artikel 29bis Absatz 2.

Neu ist dagegen die Einschränkung bei Buchstabe b. Sie dient dem Schutze Dritter, Anzeiger- und Auskunftspersonen, die durch die Benachrichtigung ernsthaft gefährdet werden könnten. Es sind nämlich Fälle denkbar, in denen ein Dritter mit Repressalien rechnen oder sogar um sein Leben fürchten muss, wenn die Beschuldigten erfahren, dass er belastende Aussagen über sie gemacht hat. Dabei ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren. Das heisst, wenn die Gefährdung des Dritten beispielsweise schon durch eine Abdeckung des Anzeigers ausgeschlossen werden kann, dann ist das die verhältnismässige Massnahme. Es kann aber Fälle geben, in denen dem Beschuldigten bei einer nachträglichen Benachrichtigung sofort klar werden könnte, wer die ihn belastenden Informationen geliefert hat. In solchen Fällen soll und muss zum Schutz dieses Dritten eine Benachrichtigung unterbleiben.

Mit diesen Kautelen, die wir jetzt – besser als in der nationalrätlichen Fassung – klar in den Gesetzestext aufnehmen, gelingt uns, glaube ich, wirklich beides: eine grösstmögliche Harmonisierung mit dem allgemeinen Datenschutzrecht und die Garantie einer effizienten Verbrechensbekämpfung.

Ich beantrage Ihnen in diesem Sinne Zustimmung.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

grosser inhaltlicher Aussage. Hier handelt es sich um eine Anregung der Redaktionskommission zur Angleichung von Artikel 29bis Bundesstrafprozess an die Beschlüsse, die vom Ständerat im Zusammenhang mit dem Dossiereinsichtsbeschluss gefasst worden sind und womit eine gewisse Gewichtsverschiebung zugunsten der Archivierung vorgesehen ist; Sie erinnern sich an diese Debatte.

Der Nationalrat hat diese Anregung der Redaktionskommission, die keine Differenz mehr war, mit Zustimmung unserer Kommission bereits aufgenommen und ihr zugestimmt. Das gleiche möchten wir Ihnen empfehlen, um damit auch die Bereinigung gegenüber dem erwähnten Nachbargesetz vorzunehmen.

Angenommen – Adopté

Bundesrat **Koller**: Wir sind damit am Schluss der Beratungen dieses sehr wichtigen Gesetzes. Es ist mir ein Bedürfnis, der Kommission und ihrem Präsidenten für die ausgezeichnete Arbeit, die hier geleistet worden ist, bestens zu danken. Die Schlussabstimmung wird offenbar erst im Juni möglich sein. Wir hoffen sehr, dass wir dieses neue Datenschutzgesetz auf den 1. Januar 1993 tatsächlich in Kraft setzen können. Es ist dringend, nicht nur innerstaatlich, sondern vor allem auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Beispielsweise ist eine effiziente internationale Zusammenarbeit im Asylwesen ohne dieses Datenschutzgesetz nicht möglich. Sie wissen, dass gerade im Bereich des Asylwesens eine verbesserte internationale Zusammenarbeit das Gebot der Stunde ist.

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Datenbearbeitung auf dem Gebiet
der Strafverfolgung)**

**Protection des données. Loi
(Traitement des données
en matière de poursuite pénale)**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 35 hiervor – Voir page 35 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1992
Décision du Conseil national du 10 mars 1992

Art. 29bis Abs. 2bis, 3–5

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 29bis al. 2bis, 3–5

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Danioth, Berichterstatter: Die einzige Differenz bei der Zusatzbotschaft sieht etwas gross aus. Artikel 29bis ist aber nicht von

berichtigt werden. Behörden, denen unrichtige oder bestrittene Daten mitgeteilt worden sind, müssen unverzüglich über die Berichtigung oder über den Bestreitungsvermerk (Art. 102bis Abs. 3, 4) benachrichtigt werden.

Abs. 5

Für nicht mehr benötigte Daten gilt Artikel 18 des Datenschutzgesetzes.

Art. 29bis

Proposition de la commission

Al. 2bis

Si des données personnelles sont collectées à l'insu

Al. 3

Les données personnelles peuvent être réutilisées dans le cadre d'une autre procédure lorsque des éléments concrets permettent de présumer qu'elles peuvent apporter des éclaircissements.

Al. 4

Les données personnelles inexactes sont rectifiées par les organes compétents immédiatement, au plus tard à la clôture de la procédure de recherches ou de l'instruction préparatoire. Les autorités auxquelles des données inexactes ou ayant un caractère litigieux ont été communiquées doivent être informées sans délai de la rectification ou de la mention du caractère litigieux (art. 102bis, al. 3, 4).

Al. 5

L'article 18 de la loi sur la protection des données est applicable aux données qui ne sont plus utiles.

M. Cotti, rapporteur: Il n'y a pas de vraie divergence entre les deux Chambres à propos de cet article 29bis. Toutefois, à la suite d'une proposition de la sous-commission de rédaction de langue allemande, votre commission et celle du Conseil des Etats vous proposent une modification de cet article.

La commission du Conseil des Etats chargée d'examiner l'arrêté fédéral sur la consultation de documents du Ministère public de la Confédération a décidé dernièrement que tous les documents soumis à l'arrêté fédéral qui n'étaient plus utiles devaient être versés aux Archives fédérales. Conformément au règlement du 15 juillet 1966 pour les Archives fédérales et aux directives d'application du Département fédéral de l'intérieur, ces documents devraient en principe être archivés. De ce fait, les membres de la Commission de rédaction ont estimé que l'article 29bis devait être adapté à l'arrêté fédéral susmentionné. A leurs yeux, la version actuelle de l'article 29bis met trop l'accent sur la destruction des données, d'où la modification proposée. Toutefois, il ne s'agit pas d'une modification purement formelle mais plutôt d'une modification matérielle. D'autre part, je le répète, il ne subsiste pas de divergence à propos de l'article 29bis et on ne peut donc revenir sur cette question que dans la mesure où les commissions des deux conseils en font la proposition d'un commun accord.

Dès lors, votre commission vous propose d'appliquer au traitement des données inutiles l'article 18 de la loi sur la protection des données, qui règle également la destruction des données et l'obligation d'archivage. Je vous invite à accepter cette modification.

Cincera, Berichterstatter: Dieser neue Vorschlag der Kommission basiert auf einem Entwurf der Redaktionskommission. Diese tagte einen Tag nach der Diskussion zum Dossiereinsichtsbeschluss in der Kommission des Ständerates. Man musste eine Lösung finden, damit die Zusatzbotschaft, die wir hier behandeln, den Beschlüssen bei der Dossiereinsicht nicht widerspricht. Es handelt sich vor allem um die Frage, welche Daten archiviert und welche vernichtet werden.

Mit dem vorgeschlagenen neuen Text zu Artikel 29bis wird eine Lösung vorgeschlagen, die es dem Bundesrat ermöglicht, eine Regelung auf Verordnungsstufe zu treffen. Dazu dient vor allem der Hinweis – in Absatz 5 – auf Artikel 18 des Datenschutzgesetzes. Der Bundesrat wird die Abgrenzungen vornehmen müssen und zu regeln haben, was die Archivierung in bezug auf die Zugriffsbeschränkung bedeutet. Die Kommission empfiehlt Ihnen ohne Gegenstimme, diesem neuen Text zuzustimmen.

Ad 88.032

**Datenschutzgesetz
(Datenbearbeitung auf dem Gebiet
der Strafverfolgung)**

**Protection des données. Loi
(Traitement des données
en matière de poursuite pénale)**

Différences – Divergences

Siehe Jahrgang 1991, Seite 2323 – Voir année 1991, page 2323

Beschluss des Ständerates vom 29. Januar 1992

Décision du Conseil des Etats du 29 janvier 1992

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Art. 29bis

Antrag der Kommission

Abs. 2bis

Ist die Beschaffung der Daten für die betroffene Person nicht erkennbar, so muss diese nachträglich darüber informiert werden, sofern nicht wichtige

Abs. 3

Die Personendaten dürfen in einem anderen Verfahren verwendet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass sie in diesem Verfahren Aufschluss geben können.

Abs. 4

Erweisen sich Personendaten als unrichtig, so müssen sie von den zuständigen Organen sofort, spätestens aber bei Abschluss des Ermittlungsverfahrens oder der Voruntersuchung

Rechsteiner: Ich möchte im Zusammenhang mit Artikel 29bis keinen Antrag stellen, jedoch einige Bemerkungen machen. Mit der neuen Fassung ist der Grundsatz der Archivierung im Sinne der Beschlüsse über die Dossiereinsicht bei der politischen Polizei höher gewertet worden als der Anspruch der Betroffenen auf Vernichtung. Das hat gewisse Vorteile und ist, soweit es die Ablieferung ans Bundesarchiv betrifft, prinzipiell nicht umstritten.

Das Problem stellt sich aber jetzt umgekehrt mit der Frage, ob der Individualschutz bei der Regelung des Gesetzes insgesamt nicht zu kurz kommt. Es stellen sich deshalb bestimmte Fragen, weil bei der Regelung von Artikel 107bis keine Differenzen mehr vorliegen, also nicht mehr darauf zurückgekommen werden kann. Artikel 107bis enthält jedoch in Absatz 2 eine problematische Regelung. Dort steht: «Die Bundesanwaltschaft darf bei ihr oder im Bundesarchiv archivierte Akten für nicht personenbezogene Zwecke sowie für ein anderes Verfahren verwenden, wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass sie in diesem Aufschluss geben können.» Das ist nicht bestritten, soweit es sich um Akten handelt, die im sogenannten Zwischenlager bei der Bundesanwaltschaft sind. Es ist aber hochproblematisch in bezug auf Akten, die dem Bundesarchiv abgeliefert worden sind. Dort ist es absolut fragwürdig, wenn die Bundesanwaltschaft noch darauf greifen kann. Das ist nach der Regelung nicht ausgeschlossen, sogar wenn die Verjährungsfrist abgelaufen ist.

Ich möchte deshalb Herrn Bundesrat Koller fragen, ob er bereit ist, im Hinblick auf die neue Regelung bei Artikel 29bis auf eine restriktive Regelung über die Verordnung hinzuwirken. In einem Papier, das uns das Bundesamt für Justiz in letzter Minute noch zugestellt hat, ist sogar von einem Archivgesetz die Rede. Es stellt sich die Frage, ob Herr Bundesrat Koller bereit ist, sich dafür einzusetzen, dass eine klare Regelung in bezug auf die archivierten Daten im Bundesarchiv, die endgelagerten Daten, entsteht.

Weil ich gerade das Wort habe, möchte ich noch zu einem zweiten Problemkomplex im Zusammenhang mit dieser Botschaft sprechen: zur Frage des Ripol und der Aufschaltung des Zentralen Ausländerregisters (ZAR). Sie haben heute wieder eine Bestimmung bekräftigt und bestätigt, die ein zentrales Prinzip des Datenschutzrechts darstellt, nämlich dass es im Bereich der Strafverfolgung – wie überhaupt für On-line-Zugriffe, also für direkte und automatisierte, computergestützte Zugriffe auf Informationssysteme – eine ausdrückliche und besondere Rechtsgrundlage brauche. Wir haben das in Artikel 27 Absatz 2bis des Bundesstrafprozesses festgehalten.

In der «WochenZeitung» von vorletzter Woche war zu lesen, dass plötzlich via Fahndungscomputer Ripol automatisiert auf das Zentrale Ausländerregister durchgegriffen werden kann. Das bedeutet, dass praktisch rund 1,2 Millionen Menschen indirekt on line im Fahndungscomputer sind, ohne dass dafür eine Rechtsgrundlage besteht.

Die Garantie der informationellen Gewaltenteilung und der Datenschutz der betroffenen Menschen können nur dann durchgesetzt werden, wenn diese besondere Rechtsgrundlage besteht, und zwar bei besonders schützenswerten Personendaten sogar auf der Ebene des Gesetzes. Beim ZAR ist nirgends eine besondere Rechtsgrundlage vorhanden, weder auf Verordnungsebene noch auf der Ebene des Gesetzes. Es handelt sich aber zumindest teilweise um besonders schützenswerte Personendaten.

Der Presse konnte man entnehmen, dass diese Aufschaltung offenbar ohne Zustimmung der Departementsspitze vorgenommen worden ist. Die Frage stellt sich, Herr Bundesrat Koller: Lassen Sie sich das einfach bieten, oder was haben Sie dagegen unternommen bzw. gedenken Sie dagegen zu unternehmen?

Es stellt sich auch die Frage, wie sich die Kommission verhalten muss. Wir führten ein Hearing zur Ripol-Frage in der Kommission durch. Es wurde dort – von mir selbst – ausdrücklich die Frage nach Ausbauwünschen in bezug auf Zugriffe gestellt. Es ist nichts gesagt worden, man hat nichts von Ausbauwünschen gesagt, kein Sterbenswort. Und jetzt, nur innerhalb Monate nach diesem Hearing und nach der Behandlung in der Kommission, ist diese Aufschaltung gekommen.

Es stellt sich auch eine letzte Frage an Herrn Bundesrat Koller: In der Kommission wurde ja von Ihnen und von der Verwaltung mehrfach ausdrücklich zugesichert, dass eine europäische Vernetzung, eine Vernetzung via Schengener Informationssystem, via Grosscomputer in Strassburg eine besondere gesetzliche Grundlage brauche, weil es sich um besonders schützenswerte Personendaten handle. Gilt diese Zusage nach wie vor?

Bundesrat Koller: Herr Rechsteiner hat mir mehrere Fragen gestellt.

Die erste Frage betrifft das Verhältnis von Persönlichkeitsschutz und Archivierungspflicht in einem sehr umfassenden Umfange, wie sie jetzt aufgrund der Entscheide des Ständerates vor allem auch im Bereich der alten Staatsschutzakten gilt. Angesichts dieser weiter gehenden Archivierungspflicht, wie sie jetzt vom Ständerat für die Dossiereinsicht beschlossen worden ist und wie sie auch in diesem Bereich hier künftig zur Anwendung kommen soll, kann ich Ihnen, Herr Rechsteiner, zusichern, dass ich ein guter Fürsprecher des Persönlichkeitsschutzes bin, denn im Dilemma zwischen Archivierung und Persönlichkeitsschutz war der Bundesrat im Dossiereinsichtsbeschluss auf meinen Antrag hin zugunsten des Persönlichkeitsschutzes weiter gegangen als danach der Ständerat. Es ist daher für mich selbstverständlich, dass der Persönlichkeitsschutz entsprechend optimal abgesichert sein muss, wenn nun die Archivierung weiter ausgebaut wird.

Die zweite Frage, die Sie mir gestellt haben, betrifft einerseits Ripol und andererseits ZAR (Zentrales Ausländerregister). Die Verantwortung für dieses System liegt nach der Delegationsordnung bei den Bundesämtern. Das Bundesamt für Ausländerfragen, das für dieses ZAR-System zuständig ist und die Verantwortung trägt, hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass das ZAR-System keine besonders schützenswerten Daten enthalte und dass deshalb die Zuschaltung der Grenzpolizeistellen datenschutzrechtlich unbedenklich sei. Ich habe aber angeordnet, dass diese Frage zusammen mit dem Dienst für Datenschutz im Bundesamt für Justiz noch einmal gründlich überprüft wird. Erst nach gründlicher Ueberprüfung werden wir die Frage der Zuschaltung des ZAR-Systems im Bereich der Grenzpolizeistellen dann neu entscheiden. Das ist die Ausgangslage.

Es ist ganz klar: Das ZAR-System war in seinem Konzept bewilligt. Es gibt auch eine entsprechende Verordnung, aber das ZAR-System hat sich natürlich neu nach den datenschutzrechtlichen Grundsätzen zu richten, wie wir sie hier im Gesetz festgehalten haben. Da besteht zurzeit innerhalb meines Departements noch eine Divergenz zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen und dem Dienst für Datenschutz. Wir werden nach Ueberprüfung dieser ganzen Angelegenheit in der Sache dann selber entscheiden. Der Entscheid muss selbstverständlich konform mit dem neuen Datenschutzgesetz sein. Ähnlich ist es auch in bezug auf die Frage zu Schengen. Sie wissen, dass wir ja nicht Mitglied des Schengener Abkommens sind, dass wir aber vor allem wegen der Zusammenarbeit im Rahmen des sogenannten Erstasylabkommens ein Interesse haben, diesem Abkommen beizutreten. Das Erstasylabkommen wird natürlich nur funktionieren, wenn wir tatsächlich einen operationellen Datenaustausch zwischen den beteiligten Ländern haben. Es ist ganz klar, dass das nur unter Einhaltung des neuen Datenschutzgesetzes möglich ist.

Rechsteiner: Herr Bundesrat Koller, ich habe eine Zusatzfrage zu Ihren Ausführungen.

In bezug auf die Datenschutzgrundsätze des Gesetzes, das wir jetzt gerade beraten, aber auch auf die allgemeinen Datenschutzgrundsätze ist es klar, dass auch bei nicht besonders schützenswerten Personendaten eine Verordnungsregelung vorhanden sein muss. Diese ist in bezug auf die Aufschaltung der ZAR-Daten auf das Ripol nicht vorhanden. Das heisst also: Auch in bezug auf die nicht besonders schützenswerten Personendaten ist keine Rechtsgrundlage vorhanden.

Es ist ja positiv, dass Sie das neu überprüfen und dann entscheiden wollen. Habe ich Sie aber richtig verstanden, dass diese Aufschaltung der ZAR-Daten auf das Ripol inzwischen

gestoppt ist, bis diese Ueberprüfung vorgenommen worden ist? Können Sie das noch etwas präzisieren?

Bundesrat **Koller**: Die Zuschaltung ist tatsächlich gestoppt worden, und sie bleibt gestoppt, bis die Fragen, die wir zurzeit zu klären haben, gelöst sind. Dann werde ich – und nicht das nach der Delegationsordnung bisher zuständige Bundesamt – über die Frage der Zuschaltung entscheiden.

Angenommen – Adopté

Art. 102quater Abs. 3; Art. 106 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 102quater al. 3; art. 106 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats