

**Fünfte Sitzung – Cinquième séance**

**Dienstag, 10. März 1992, Vormittag**  
**Mardi 10 mars 1992, matin**

08.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker*

88.032

**Datenschutzgesetz**  
**Protection des données. Loi**

*Differenzen – 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

90.074

**Amtliche Vermessung. Abgeltung**  
**Mensuration officielle. Indemnités**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 131 hiervor – Voir page 131 ci-devant  
 Beschluss des Ständerates vom 4. März 1992  
 Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1992

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**M. Berger**, rapporteur: Une petite divergence existe entre le Conseil des Etats et le Conseil national. A l'article 12, nous avons proposé que l'arrêté reste en vigueur jusqu'à fin 2002. Cette disposition n'étant pas conforme aux pratiques et au droit qui nous régit, votre commission vous suggère, à l'unanimité, de biffer cet alinéa 1 bis de l'article 12, ainsi nous serons en accord avec le Conseil des Etats. Je vous invite à soutenir cette proposition.

**Züger**, Berichterstatter: Wir haben hier eine sehr minime Differenz zu bereinigen. Wir wollten seinerzeit diesen Beschluss im Nationalrat auf zehn Jahre begrenzen. Er soll gemäss Ständerat aber 30 Jahre laufen. Weil dies die einzige und letzte Differenz ist, hat die Kommission einstimmig beschlossen, nachzugeben. Wir bitten Sie, das nachzuvollziehen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Präsident:** Zwischenhinein möchte ich Herrn Simeon Bühler zu seinem 50. Geburtstag gratulieren. *(Beifall)*

**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 Erstrat gut 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, wie weit 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 dürftig 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 1bis – 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 Differenzbereinungsverfahren 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'évènement 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 ehrlicherweise 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 rechtsstaatliche 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 verkennt, 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 Ausnahmetatbestände 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. Ebensowenig 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 avons 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 Schweizervolk 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 Uebergangsregelung 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 Ueber einstimmung 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 Differenzbereinigung 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 verabschiedet 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 gewerbsmässig 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 Auskunftsteile (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 gewerbsmässig 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 Öffnung 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 gewerbsmässig 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, gewerbsmässig 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 Auskunftsteile aufgrund dieses Artikels über die Kreditwürdigkeit der ganzen Schweizer Bevölkerung persönlichkeitsverletzende 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 «gewerbsmässig 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 gewerbsmässig 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 stehenlassen, 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 Ueberprüfung 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

*Angenommen – 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. 1<sup>1</sup>**

*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. 1<sup>1</sup>**

*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 Arbeitnehmer 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 berechnete 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 Ueberlegungen gelange ich zur Ueberzeugung, 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, Berichterstatlerin:** 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 Differenzbereinungsverfahren, und wenn ich die Mehrheitsverhältnisse anschau, stelle ich fest, dass in der ersten Runde die Lösung des Bundesrates 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. 1<sup>1</sup>, 4, 6

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Ch. 3 art. 321bis al. 1<sup>1</sup>, 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

#### 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 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

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.

## **Datenschutzgesetz**

### **Protection des données. Loi**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.032
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.03.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	379-393
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 009

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.