

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage **23.04.2024**

Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Schengen/Dublin, Grundrechte
Akteure	Jauslin, Matthias Samuel (fdp/plr, AG) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Frick, Karin

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Frick, Karin 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Schengen/Dublin, Grundrechte, 2018 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Datenschutz und Statistik	1
Institutionen und Volksrechte	6
Volksrechte	6

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
WEKO	Wettbewerbskommission
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (der EU)

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne
PFPDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PME	petites et moyennes entreprises
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
COMCO	Commission de la concurrence
RGPD	Règlement général sur la protection des données (de l'UE)

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Datenschutz und Statistik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2019
KARIN FRICK

Der **Totalrevision des Datenschutzgesetzes** und der Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz nahm sich in der Herbstsession 2019 der **Nationalrat** als Erstrat an. Das ein Jahr zuvor verabschiedete und am 1. März 2019 in Kraft getretene Schengen-Datenschutzgesetz, das aus Gründen der zeitlichen Dringlichkeit zunächst nur die Schengen-relevanten Anpassungen umsetzte, wird mit der Annahme des totalrevidierten Gesetzes wieder ausser Kraft treten. Mit der Totalrevision sollen über die Schengen-Anforderungen hinausgehend einerseits die Schwächen des heutigen Datenschutzrechts, das noch aus einer Zeit vor dem Internet stammt, behoben und andererseits die Entwicklungen auf EU- und Europarats-Ebene aufgenommen werden. Besonders bedeutsam für die Schweiz ist hierbei, von der EU weiterhin als Drittstaat mit angemessenem Datenschutzniveau anerkannt zu werden. Ansonsten, so wurde befürchtet, wäre die Schweizer Wirtschaft mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen konfrontiert, da Schweizer Unternehmen nicht mehr so einfach Daten mit Firmen in der EU austauschen könnten. Bis im Mai 2020 wird die EU die Äquivalenz des Schweizer Datenschutzes beurteilen, was eine gewisse Dringlichkeit für die Revision gebietet.

Wie schwierig dieses Unterfangen werden würde, hatte sich schon in der vorberatenden SPK-NR abgezeichnet: Nur mit Stichentscheid des Präsidenten Kurt Fluri (fdp, SO) hatte sich die Kommission im August 2019 durchgerungen, die Vorlage nach mehr als einem Jahr Arbeit überhaupt vors Ratsplenum zu bringen. Die wichtigsten Anpassungen der Kommission am bundesrätlichen Entwurf waren die neu einzuführende Direktwahl des EDÖB durch die Bundesversammlung, die Einführung eines Rechts auf Datenportabilität, die Anpassung der Definition der besonders schützenswerten Personendaten sowie der Verzicht auf eine besondere Regelung für den Umgang mit Daten verstorbener Personen und auf eine ausdrücklich erforderliche Einwilligung zum Profiling. Im Rahmen ihrer Beratungen hatte die SPK-NR zudem sechs Motionen zur Vervollständigung der Datenschutzbestimmungen in weiteren Gesetzen eingereicht.

Kurz vor der Debatte im Nationalrat hatte das Bundesamt für Justiz überdies eine Liste dazu veröffentlicht, welche problematischen Differenzen es zwischen dem Kommissionsvorschlag und den Anforderungen der EU sehe. Auch EDÖB Adrian Lobsiger hatte in der Presse bezweifelt, dass das von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Gesetz mit dem verlangten Niveau der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) mithalten könne; beim Entwurf des Bundesrates hätte er indes keine Probleme gesehen.

Während der strittige Vorschlag der Kommissionsmehrheit für die SVP bereits zu weit ging, bemängelten SP, Grüne und GLP, er sei zu lasch. Wirtschaftsverbände drängten unterdessen auf eine möglichst rasche, EU-konforme Lösung. So wurde im Vorfeld der nationalrätlichen Debatte von den Mitte- und Linksparteien noch fieberhaft nach Kompromissen gesucht, um den drohenden Absturz der Revision zu verhindern.

In der Eintretensdebatte in der grossen Kammer wurde von allen Seiten – ausser von der SVP-Fraktion – betont, wie wichtig und notwendig das vorliegende Revisionsprojekt sei, sowohl um den Datenschutz dem Internetzeitalter anzupassen als auch um den Datenschutz auf ein der EU gleichwertiges Niveau zu bringen, auch wenn man in den Details der Ausgestaltung verschiedene Ansichten vertrat. Die SVP betrieb hingegen Fundamentalopposition gegen «diesen bürokratischen Unsinn», wie Fraktionsvertreter Gregor Rutz (svp, ZH) das neue Gesetz nannte, denn es sei insgesamt, vor allem für KMU, schlechter als das geltende Datenschutzgesetz – ein Argument, das wenig später durch das Votum von FDP-Vertreter Kurt Fluri (fdp, SO) entkräftet werden sollte, der berichtete, dass der Gewerbeverband die Stossrichtung der Kommissionsmehrheit begrüsse und die Rückweisung nicht unterstütze. Mit der DSGVO verkaufe die EU laut Rutz ihre Bürger für dumm, da sie «kein Mensch» verstehe. «Wir haben langsam genug davon, jeden Unsinn aus der EU ungesehen zu übernehmen!», ärgerte sich der SVP-Vertreter und rief das Ratsplenum auf, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, sie zu entschlacken und EU-Vorschriften nur dort zu übernehmen, wo es unumgänglich sei. Auch eine linke Minderheit hatte ursprünglich die Rückweisung, allerdings an die Kommission, beantragt und diese beauftragen wollen, die Vereinbarkeit der Vorlage mit dem Übereinkommen SEV 108 des Europarats, die Äquivalenz mit dem EU-Datenschutzrecht, die Kompatibilität mit den Schengen-

Verträgen und die Nicht-Unterschreitung des heute geltenden Schutzniveaus sicherzustellen. Um die doch eher dringliche Revision nicht unnötig zu verlangsamen und um sich einer «produktiven Diskussion» nicht zu verschliessen, zog Cédric Wermuth (sp, AG) diesen Antrag jedoch «im Sinne eines Vorschussvertrauensbeweises» zurück und hoffte, das Gesetz während der Beratung noch auf eine den genannten Forderungen nähere Linie bringen zu können. Der Rückweisungsantrag der SVP-Minderheit wurde mit 120 zu 66 Stimmen (1 Enthaltung) deutlich verworfen; ausserhalb der geschlossenen SVP-Fraktion sah niemand eine Rückweisung als den richtigen Weg an.

Im Laufe der Detailberatung musste der Nationalrat über 45 Minderheits- und mehrere Einzelanträge befinden, die zu einem beträchtlichen Teil die Unterstützung des Bundesrates genossen – hauptsächlich immer dort, wo die Kommissionmehrheit mit ihrem Vorschlag einen schwächeren Datenschutz wollte als der Bundesrat und somit das heute geltende Schutzniveau oder die Anforderungen der EU und/oder des Europarats unterschreiten wollte. So war die Kommissionmehrheit bestrebt, sowohl die Daten über gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten als auch die Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe aus dem Katalog der besonders schützenswerten Daten, für deren Bearbeitung besondere Anforderungen gelten, zu streichen. Während eine bürgerliche Ratsmehrheit die Streichung der Daten über gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten guthiess, schwenkte der Nationalrat bei den Daten über Massnahmen der sozialen Hilfe – neben Sozialhilfedaten sind davon auch solche über Sozialversicherungsmassnahmen bei Krankheit oder Unfall, Massnahmen der Vormundschaftsbehörden oder KESB, die fürsorgliche Unterbringung in psychiatrischen Kliniken, Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen erfasst – auf die Linie des Bundesrates zurück und belies sie im Katalog. Grünen-Vertreter Balthasar Glättli (gp, ZH) hatte zuvor mit Nachdruck klargemacht, dass deren Streichung für die Grünen und die SP ein Grund wäre, dem Gesetz die Zustimmung zu verweigern. Eine ähnliche Drohung sprach SVP-Fraktionssprecher Gregor Rutz aus, als die Einschränkung des Geltungsbereichs des DSG auf natürliche Personen zur Debatte stand: Einem Gesetz, das – anders als bisher – keinen Datenschutz für juristische Personen mehr vorsehe, werde man «nie im Leben» zustimmen können. Alle anderen Fraktionen befanden den Schutz für juristische Personen durch andere gesetzliche Bestimmungen jedoch als ausreichend und so glich der Nationalrat das DSG mit der Streichung des Schutzes juristischer Personen an die europäischen Regeln an. Bei der Frage der Anforderungen für das sogenannte Profiling zeichnete sich während der Diskussion ab, dass man an diesem Tag keine zufriedenstellende Lösung finden würde. Für jegliche Formen des Profilings, das die Aargauer Zeitung treffend als die «automatisierte Auswertung von Daten, mit denen bestimmte Merkmale einer Person bewertet werden, um etwa Vorhersagen über ihr künftiges Verhalten zu treffen» definierte, hatte der Bundesrat eine ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person voraussetzen wollen, wie sie auch zur Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten vorgesehen war. Da das geltende Recht so eine Regelung für das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen umfasst, würde eine komplette Streichung der ausdrücklichen Einwilligung zum Profiling, wie es die Kommissionmehrheit vorgeschlagen hatte, ein Rückschritt vom aktuellen Schutzniveau darstellen. In der Diskussion wurde mehrheitlich anerkannt, dass verschiedene Formen des Profilings unterschieden werden müssten, da es, wie es Balthasar Glättli erklärte, durchaus einen Unterschied mache, ob Profiling zur Erstellung von passenden Bücherempfehlungen, zur Abschätzung des Risikos für eine Versicherung oder zur Vorhersage der politischen Entscheidungen einer Person gebraucht werde. Der Bundesrat unterstützte folglich einen Einzelantrag Glättli, der eine ausdrückliche Einwilligung nur für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person vorsah. Die Fraktionen der Grünen, SP und GLP unterstützten diesen Antrag ebenfalls, unterlagen jedoch der bürgerlichen Ratsmehrheit, die beim Vorschlag der Kommissionmehrheit ohne besondere Anforderungen für das Profiling blieb. Der Nachhall der Diskussion war jedoch klar, dass sich der Ständerat noch einmal intensiv mit dieser Frage auseinandersetzen müsse.

Betreffend die Informationspflicht bei der Beschaffung von Personendaten, die Regeln für die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland, die Rechenschaftspflicht für datenbearbeitende Unternehmen über die Einhaltung des Datenschutzrechts sowie das Auskunftsrecht einer Person zu den über sie gesammelten oder bearbeiteten Daten lehnte die Volkskammer einige von der Kommissionmehrheit vorgeschlagene Lockerungen ab und umschiffte somit ein paar der vielen Klippen im Hinblick auf den Angemessenheitsbeschluss der EU. Die vom Bundesrat eingefügten Regelungen über Daten von verstorbenen Personen erachtete der Rat jedoch als nicht notwendig und strich mit bürgerlicher Mehrheit alle entsprechenden Bestimmungen aus dem Gesetz.

Ganz neu und weitgehend unbestritten verankerte der Nationalrat auf Vorschlag seiner Kommissionsmehrheit ein Recht auf Datenportabilität, das heisst auf Datenherausgabe und -übertragung, im Gesetz. Wie Bundesrätin Karin Keller-Sutter erklärte, habe der Bundesrat mit dieser Neuerung eigentlich noch zuwarten wollen, bis erste Erkenntnisse aus der konkreten Umsetzung dieses Rechts in der EU vorlägen; nichtsdestotrotz unterstützte er den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, einen Anspruch jeder Person auf «die Herausgabe ihrer Personendaten in einem gängigen elektronischen Format oder sogar deren Übertragung auf einen anderen Verantwortlichen zu verlangen», wie Keller-Sutter das neue Recht erläuterte.

Zurückgehend auf eine entsprechende parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.lv. 16.409) änderte die grosse Kammer das Wahlverfahren des EDÖB dahingehend, dass er neu von der Bundesversammlung gewählt und nicht mehr durch den Bundesrat ernannt und vom Parlament nur bestätigt werden sollte. Gleichzeitig wurden die Aufsichts- und Untersuchungskompetenzen des EDÖB bei Datenschutzverstössen gestärkt. Diese Änderung sei von wesentlicher Bedeutung im Hinblick auf den Angemessenheitsbeschluss der EU, wie Bundesrätin Keller-Sutter betonte, denn nach bisher geltendem Recht besitze der EDÖB nicht nur weniger Kompetenzen als die Datenschutzbehörden in Europa, sondern auch als andere Aufsichtsbehörden des Bundes, zum Beispiel die Finma oder die Weko. Bei den Strafbestimmungen legte der Nationalrat eine maximale Busse von CHF 250'000 für Datenschutzverstösse fest. Ein neuer Straftatbestand für die Nichteinhaltung der Mindestanforderungen an die Datensicherheit im Sinne einer Sorgfaltspflichtverletzung wurde von der bürgerlichen Ratsmehrheit jedoch nicht goutiert, was laut Bundesrätin Keller-Sutter für die EU-Angemessenheit problematisch sein könnte. Der letzte grosse Zankapfel der Vorlage verbarg sich in den Schlussbestimmungen, namentlich in der Frage zum Inkrafttreten des Gesetzes. Während die Kommissionsmehrheit das Inkrafttreten um zwei Jahre nach Annahme des Gesetzes beziehungsweise nach Verstreichen der Referendumsfrist verzögern wollte, beantragte eine Minderheit Humbel (cvp, AG), wie üblich den Bundesrat das Inkrafttreten bestimmen zu lassen. Eine solche Verzögerung sei bereits wegen der Schengen-relevanten Bestimmungen des Gesetzes ein Problem und daher nicht im Interesse der Wirtschaft, was das Argument der Kommissionsmehrheit gewesen war. Auf Empfehlung des Bundesrates und entgegen der geschlossenen SVP-Fraktion erteilte die grosse Kammer der zweijährigen Inkrafttretensfrist eine Absage.

In der Gesamtabstimmung nahm der Nationalrat das totalrevidierte Datenschutzgesetz mit 98 zu 68 Stimmen bei 27 Enthaltungen an. In den ablehnenden Stimmen spiegelte sich vor allem die Opposition der SVP gegen das Gesetz. Demgegenüber hatte sich die SP-Fraktion mehrheitlich enthalten und damit signalisiert, dass sie noch weitere Nachbesserungen erwartete. Wirklich zufrieden mit dem Gesetz in vorliegender Form war wohl niemand; in dieser Hinsicht sprach das Fazit von Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) Bände: «Wir haben jetzt eine Vorlage, die aus Sicht der Kommission durchaus bearbeitbar ist.»¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.03.2020
KARIN FRICK

Bei der **Totalrevision des Datenschutzgesetzes** begann in der Frühjahrsession 2020 der **Nationalrat** mit der **Differenzbereinigung**. Als Kernpunkt der Vorlage identifizierte Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) die Bestimmungen zum sogenannten Profiling (d.h. automatisierte Datenbearbeitung zur Bewertung bestimmter Aspekte einer Person). Einig war man sich hier inzwischen geworden, dass im Sinne eines risikobasierten Ansatzes irgendwie zwischen verschiedenen Arten von Profiling unterschieden werden muss. Weder der Ansatz des Bundesrates, an alle Arten von Profiling erhöhte Datenschutzerfordernisse zu stellen, noch der vom Nationalrat als Erstrat beschlossene Verzicht auf jegliche Regulierung des Profilings wurden nunmehr als gangbare Wege betrachtet. Um die richtige Lösung für die Definition der verschiedenen Risikostufen wurde allerdings noch gerungen. Der ständerätliche Vorschlag, Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person von gewöhnlichem Profiling zu unterscheiden, war in der SPK-NR auf Skepsis gestossen, weil in der Praxis fast jedes Profiling die einschlägigen Kriterien – die bearbeiteten Personendaten stammen entweder aus verschiedenen Quellen oder betreffen verschiedene Lebensbereiche – für hohes Risiko erfülle. Während die SP- und die Grüne Fraktion den Minderheitsantrag Glättli (gp, ZH) auf Beibehaltung der ständerätlichen Lösung unterstützten, sprach sich die Ratsmehrheit für einen Minderheitsantrag Jauslin aus, der es mit einer anderen Risikodefinition versuchte. Jedoch wurde auch dieser Vorschlag nicht als ausgereift angesehen. Im Prinzip war es einerlei, ob die Kommissionsmehrheit oder die Minderheit Jauslin obsiegte; das Hauptanliegen der Ratsmehrheit war es, hier die Differenz aufrechtzuerhalten, damit

die Diskussion dieser Problematik weitergeführt werde. Die linke Ratsseite machte indes klar, dass diese Bestimmungen die «Pièce de Résistance» dieses Gesetzes seien, wie es deren Wortführer Cédric Wermuth (sp, AG) und Balthasar Glättli ausdrückten. Eine laschere Regelung als diejenige des Ständerates wollten sie nicht akzeptieren. Zusammen mit der SVP, die das Gesetz ohnehin als «Meisterwerk der Bürokratie» (Gregor Rutz, svp, ZH) ablehnte, könnte diese Drohung, je nach Entscheid des Ständerats, im Hinblick auf die Schlussabstimmungen noch brisant werden, mutmasste der Tages-Anzeiger.

Bei einigen weiteren umstrittenen Punkten erhielt der Nationalrat die Differenz zum Ständerat aufrecht, indem er an seinen Beschlüssen als Erstrat festhielt. So definierte die grosse Kammer nach wie vor nur jene genetischen Daten als besonders schützenswerte Personendaten, die eine Person eindeutig identifizieren. Der besondere Schutz aller genetischen Daten schaffe Rechtsunsicherheit für die Forschung, so das Argument der Kommissionsmehrheit, die den entsprechenden Antrag gestellt hatte. Des Weiteren sah die Volkskammer keine Notwendigkeit, dass der betroffenen Person bei der Beschaffung von Personendaten zwingend die Liste ihrer Rechte und gegebenenfalls die Absicht des Bearbeitenden, eine Kreditwürdigkeitsprüfung vorzunehmen, mitgeteilt werden müssen, um die der Ständerat die Informationspflicht ergänzt hatte. An der als Erstrat noch eingefügten Ausnahme von der Informationspflicht bei unverhältnismässigem Aufwand hielt der Nationalrat hingegen nicht mehr fest, weil sie wohl nicht mit den EU-Kriterien für ein angemessenes Datenschutzniveau vereinbar wäre. Hinsichtlich der Kreditwürdigkeitsprüfung beharrte die grosse Kammer jedoch darauf, dass dafür Daten der letzten zehn, anstatt wie vom Bundesrat und vom Ständerat vorgesehen nur der letzten fünf, Jahre beigezogen werden dürfen.

In zwei weiteren wichtigen Punkten räumte der Nationalrat die Differenzen aus, indem er dem Beschluss des Ständerates folgte. Er hiess einerseits das vom Ständerat eingeführte «Konzernprivileg» gut, das die Datenweitergabe innerhalb von Konzernen erleichtert, indem die Weitergabe zwischen Unternehmen, die von derselben juristischen Person kontrolliert werden, nicht als Weitergabe an Dritte betrachtet wird. Auch hier bestehe aber noch Nachbesserungsbedarf, stellte Kommissionssprecher Jauslin fest, da die Erleichterung bei sehr grossen Konzernen, deren Unternehmen zwar durch die gleiche juristische Person kontrolliert werden, aber verschiedene Geschäftstätigkeiten ausüben, eventuell zu weit gehe. SP-Vertreter Cédric Wermuth hatte anhand von Alphabet, dem Mutterkonzern von Google, auf dieses Problem aufmerksam gemacht, da zu Alphabet «inzwischen die halbe Internetinfrastruktur» gehöre. Der Kommissionssprecher drückte indes seine Hoffnung aus, dass der Bundesrat in der Verordnung eine Lösung für solche Fälle finde. Andererseits belies der Nationalrat die Strafbestimmung, die bei Verletzung der Sorgfaltspflichten für die Datensicherheit eine Busse von bis zu CHF 250'000 androht, im Gesetz. In seiner ersten Beratung hatte er diese noch gestrichen, vom Ständerat war sie dann aber wieder eingefügt worden, da eine solche Strafbestimmung zu den Anforderungen für die Datenschutzäquivalenz der EU gehöre. Mit einer Handvoll verbliebener der anfänglich elf Differenzen überwies die Volkskammer den Entwurf wieder an die Ständekammer.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

In der Herbstsession 2020 ging die **Totalrevision des Datenschutzgesetzes in die dritte Runde der Differenzbereinigung**. Zunächst hatte sich der Nationalrat mit den drei aus der letzten Runde verbleibenden Differenzen sowie einem Minderheitsantrag aus seiner SPK zu befassen. Die erste Differenz, welche die Definition der besonders schützenswerten Personendaten betraf, legte die grosse Kammer auf einstimmigen Antrag ihrer Kommission stillschweigend bei, indem sie sich der Definition des Ständerates anschloss. Demnach sind alle genetischen Daten, und nicht nur jene, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren, besonders schützenswert.

Die zweite Differenz – und wie sich schon länger abgezeichnet hatte, der Hauptstreitpunkt des Geschäfts – war die Definition des Profilings. Cédric Wermuth (sp, AG) zeigte sich als Vertreter der Kommissionsminderheit enttäuscht über die Abkehr der Mehrheit vom gefunden geglaubten Kompromiss und bedauerte, dass seine links-grüne Ratsseite mit der Bereitschaft zur gemeinsamen Lösungssuche wohl «einen taktischen Fehler gemacht» habe. Die Kommissionsminderheit setzte sich für die ständerätliche Lösung ein, die einen risikobasierten Ansatz beim Profiling verfolgte und erhöhte Anforderungen für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person vorsehen wollte. Ein solch hohes Risiko wäre dann gegeben, wenn eine Verknüpfung von Daten eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer Person erlauben würde. Die Mehrheit der SPK-NR war indessen auf den ersten Beschluss des Nationalrats – und damit auf den Stand vor

Beginn der Kompromissfindung zwischen den Parlamentskammern – zurückgeschwenkt, obwohl der Nationalrat in seiner zweiten Beratung der Gesetzesvorlage den risikobasierten Ansatz noch unterstützt hatte. Die Kommissionsmehrheit wollte nun doch keine verschiedenen Risikostufen für das Profiling festlegen, weil die EU-DSGVO keine solche Unterscheidung vornehme und das sogenannte «Swiss Finish» die Schweizer Wirtschaft unnötig einschränke. Die Minderheit Wermuth und der Bundesrat waren jedoch der Ansicht, dass die Fassung der Kommissionsmehrheit das Schutzniveau gegenüber der heutigen Regelung für Persönlichkeitsprofile senke, weil sie gar keine besonderen Anforderungen für das Profiling mehr stelle. Das Konzept der Mehrheit definiere zwar den Begriff Profiling, sehe dann aber gar keine Rechtsfolgen, beispielsweise das Verlangen einer Einwilligung der betroffenen Person, vor; «genau die gleiche Wirkung» erzielte man, wenn man im Gesetz definierte, «was ein blauer Pavian sei», echauffierte sich Wermuth über den «absurden» Mehrheitsvorschlag. Die links-grüne Ratsseite betonte zudem noch einmal, dass sie einem Gesetz, welches das geltende Schutzniveau unterschreite, auf keinen Fall zustimmen werde; der risikobasierte Ansatz beim Profiling sei für seine Fraktion «eine *Conditio sine qua non*», so Wermuth. Dennoch folgte der Nationalrat mit 98 zu 88 Stimmen bei 5 Enthaltungen seiner Kommissionsmehrheit. Die Fraktionen der SP, der Grünen und der GLP hatten sich trotz vereinzelter Unterstützung aus der Mitte und der FDP nicht durchsetzen können.

Als Drittes scheiterte ein Minderheitsantrag Glättli (gp, ZH), der ein explizites Widerspruchsrecht zum Profiling im Gesetz verankern wollte, mit 105 zu 84 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Nach Ansicht der Mehrheit, die auch der Bundesrat unterstützte, war eine solche ausdrückliche Nennung nicht nötig, weil sich ein allgemeines Widerspruchsrecht gegen die Bearbeitung der eigenen Personendaten bereits aus anderen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes ergebe.

Die letzte Differenz betraf die Frage, wie alt die bearbeiteten Daten sein dürfen, damit eine Kreditwürdigkeitsprüfung keine widerrechtliche Persönlichkeitsverletzung darstellt. Während die Kommissionsmehrheit hier am letzten nationalrätlichen Beschluss von zehn Jahren festhalten wollte, beantragte eine Minderheit Gredig (glp, ZH), dem Ständerat zu folgen und fünf Jahre zu beschliessen. Die Minderheitsvertreterin argumentierte, dass «ein Blick fünf Jahre in die Vergangenheit eines Menschen» ausreichen sollte, um dessen Kreditwürdigkeit zu prüfen. Auch hier setzte sich aber die bürgerliche Ratsseite durch und stimmte mit 104 zu 87 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu.

Es verblieben für die letzte Beratung im Ständerat damit die zwei Differenzen bezüglich des Profilings und der zulässigen Daten für die Kreditwürdigkeitsprüfung. Letztere räumte die kleine Kammer aus, indem sie sich stillschweigend dem Nationalrat anschloss, wie es ihre SPK einstimmig beantragt hatte. Damit dürfen für eine Kreditwürdigkeitsprüfung bis zu zehn Jahre alte Daten beigezogen werden. Der Bundesrat, der fünf Jahre vorgeschlagen hatte, könne «gut damit leben», kommentierte EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter diesen Beschluss. Beim Profiling hielt der Ständerat hingegen ebenso stillschweigend an seinem Entscheid für die risikobasierte Variante fest, womit er eine Einigungskonferenz nötig machte, bei der sich die Ständekammer gute Erfolgchancen ausrechnete. Kommissionssprecher Daniel Fässler (cvp, AI) erklärte, weshalb die nationalrätliche Variante nicht DSGVO-konform und damit kein gangbarer Weg sei: Die DSGVO verbiete grundsätzlich jede Verarbeitung personenbezogener Daten, ausser es liege die Zustimmung der betroffenen Person oder ein anderer Rechtfertigungsgrund vor. Das Schweizer Datenschutzgesetz sei umgekehrt konzipiert, indem es die Verarbeitung von Personendaten grundsätzlich zulasse, sofern keine Ausnahme vorliege. Die Verankerung von qualifizierten Rechtsfolgen bei Profiling mit hohem Risiko sei daher notwendig, um das vorgegebene Schutzniveau zu halten.

Wie erwartet entschied sich die **Einigungskonferenz** im letzten Streitpunkt um das Profiling für die ständerätliche Version, dergemäss für ein Profiling mit hohem Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person erhöhte datenschutzrechtliche Anforderungen gelten. Der Nationalrat stimmte dem Antrag der Einigungskonferenz mit 134 zu 42 Stimmen bei einer Enthaltung zu, wobei sich nur die SVP-Fraktion grossmehrheitlich dagegen stellte. Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) hatte das Ratsplenum um Zustimmung gebeten, weil die Schweiz – sowohl für ihre Bürgerinnen und Bürger als auch für die Wirtschaft – dringend ein modernes und von der EU in seiner Gleichwertigkeit anerkanntes Datenschutzgesetz brauche. Der Ständerat nahm den Antrag der Einigungskonferenz einstimmig an. In den Schlussabstimmungen zeigte sich dasselbe Stimmuster: Der Nationalrat stimmte mit 141 zu 54 Stimmen (alle SVP) bei einer Enthaltung für das totalrevidierte

Datenschutzgesetz, während es der Ständerat einstimmig annahm. Damit kamen die parlamentarischen Beratungen des Datenschutzgesetzes nach über drei Jahren mit zum Teil emotional ausgetragenen Meinungsverschiedenheiten doch noch zu einem mehrheitlich versöhnlichen Abschluss.³

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 11.06.2018
MARC BÜHLMANN

Da Initiativen der Beratungskategorie der sogenannten «freien Debatte» zugeordnet werden, haben grundsätzlich alle Parlamentsmitglieder das Recht auf Wortmeldung. In den anderen, seit 1990 geltenden Beratungskategorien äussern sich in der Regel – neben den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesrates – lediglich Kommissionssprecherinnen und -sprecher, Antragstellerinnen und Antragsteller von Vorstössen oder Minderheitsanträgen und allenfalls Fraktionssprecherinnen und -sprecher. Schon früher uferte die freie Debatte bei Volksinitiativen gerne auch in einem ziemlichen Redemarathon aus, so etwa bei der «No-Billag»-Initiative. Immer häufiger wird in solchen Debatten zudem auch das Recht genutzt, Zwischenfragen zu stellen. So war es auch wenig verwunderlich, dass im Nationalrat nicht weniger als 83 Ratsmitglieder einen Antrag gestellt hatten, um in einem Votum die eigene Position zur **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** verdeutlichen zu können. Aufgrund der grossen Zahl an Rednerinnen und Rednern, aber eben auch aufgrund der zahlreichen vor allem von SVP-Vertreterinnen und -vertretern gestellten Zwischenfragen dauerte die Debatte schliesslich insgesamt über neun Stunden – auf drei verschiedenen Sessionstage verteilt.

In der Tat stellten die Fraktionsmitglieder der SVP den Hauptharst der Rednerinnen und Redner, nämlich deren 42; von der SP-Fraktion meldeten sich 17 Mitglieder zu Wort, von der FDP deren acht, von der CVP sieben, von den Grünen vier und von GLP und BDP je zwei. Nicht weniger als 82 der 102 Zwischenfragen stammten zudem von der Volkspartei (FDP: 9; SP: 7; BDP: 2; CVP: 1; GP: 1), wobei die SVP-Fraktionsvertreterinnen und -vertreter sich häufig auch innerhalb der Fraktion selber befragten, was Roger Nordmann (sp, VD) zur Zwischenfrage veranlasste, ob es sich hier nicht eher um die «Selbstbefragungs-Initiative» handle. Den von verschiedenen Ratsmitgliedern geäusserte Verdacht, dass die Volkspartei versuche, die Ratsabstimmung über die Initiative so zu verzögern, dass das Begehren nicht bereits im November 2018, sondern im Wahljahr 2019 an die Urne gelangt – Beat Jans (sp, BS) sprach von «Filibustern» und Nadine Masshardt (sp, BE) staunte darüber, dass die SVP so viele Fragen zur eigenen Initiative habe – konnte die SVP nicht ganz ausräumen. Freilich können Zwischenfragen nur gestellt werden, wenn der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin – aktuell Dominique de Buman (cvp, FR) – unmittelbar nach einem Votum die Rednerin oder den Redner fragt, ob diese oder dieser die Zwischenfrage zulasse. Wird diese Frage verneint, darf die Zwischenfrage nicht gestellt werden. Die meisten Votantinnen und Votanten – mit Ausnahme der SVP-Abgeordneten – liessen denn die Zwischenfragen gar nicht zu. Weil einige darob erzürnte SVP-Zwischenfragerinnen und -frager ihre Frage trotzdem in den Saal riefen, musste de Buman einige Ermahnungen aussprechen.

Der Verdacht, dass es der SVP mit ihrer Redner- und Zwischenfragestrategie in der Tat nicht nur um einen Kampf gegen die «Diskussionsverweigerung [...] der Demokratieabschaffer in diesem Saal» ging, wie sich etwa Roger Köppel (svp, ZH) echauffierte, sondern um eine Verschleppungstaktik, «damit das Geschäft erst im Wahljahr vors Volk kommt», wie Roger Nordmann vermutete, wurde durch einen von Fraktionssprecher Thomas Aeschi (svp, ZG) vorgebrachten Ordnungsantrag weiter erhärtet. Die SVP wehrte sich nämlich dagegen, dass für den dritten Debattenteil eine Nachsitzung anberaumt wurde, was in der Regel nur bei hoher Geschäftslast oder dringlichen Geschäften erfolge. Mit ihrem Ordnungsantrag wollte die SVP ihr Begehren zu den normalen Sitzungszeiten weiter beraten, was wohl eine Verschiebung in die Herbstsession bedeutet hätte. Die Sprecherin des Büros, Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) wies darauf hin, dass mit der überdurchschnittlichen Zahl an Rednerinnen und Rednern das Kriterium der hohen Geschäftslast sehr wohl erfüllt sei. Der Ordnungsantrag wurde dann mit 121 zu 67 Stimmen abgelehnt. Die 67 Stimmen stammten allesamt aus den Reihen der Volkspartei.

Auch der am dritten Verhandlungstag gestellte Antrag der SVP, die Anwesenden zu zählen, um das nötige Quorum nachzuprüfen, verhalf nicht wirklich zu einer Beschleunigung der Debatte. Freilich verliessen zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier nach dem Drücken des blauen Knopfes – der der Anwesenheitskontrolle

dient – den Nationalratssaal wieder, was Toni Brunner (svp, SG) derart erzürnte, dass er als Antwort auf eine entsprechende Zwischenfrage von Thomas Aeschi von einem «Kindergarten» sprach und seine Tirade gegen die nicht anwesenden Ratskolleginnen und -kollegen vom Nationalratspräsidenten erst durch Abschalten des Mikrofons unterbrochen wurde.

Nebst all diesem Geplänkel wurden freilich auch Argumente ausgetauscht. In der Tat dienen die freie Debatte wie auch die Zwischenfragen ja durchaus auch dazu, den Bürgerinnen und Bürgern zu zeigen, welche Begründungen für den Bezug der verschiedenen Fronten geltend gemacht werden. Die ab und zu ziemlich emotional, ja gar gehässig geführte Debatte – der Sonntags-Blick sprach von einer von der SVP geplanten und zelebrierten Entgleisung, der Tages-Anzeiger von einem eigentlichen Politikspektakel und die Aargauer Zeitung warf der SVP vor, statt einer inhaltlichen Debatte auf Klamauk zu setzen – liess in der Tat deutliche Positionsbezüge erkennen. Während alle Mitglieder der SVP-Fraktion das Begehren vehement verteidigten, lehnten alle anderen Fraktionen die Initiative einhellig ab.

Die Kommissionssprecherin Valérie Piller Carrard (sp, FR) und der Kommissionssprecher Kurt Fluri (fdp, SO) berichteten, dass alle von der SPK-NR angehörten Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie sämtliche Rechtsexperten die Initiative ablehnten. Es werde befürchtet, dass das Begehren dem Wirtschaftsstandort Schweiz schade und in juristischer Hinsicht mehr Probleme schaffe als löse. In der Kommission sei zudem die Gefahr einer Kündigung wichtiger Menschenrechtsabkommen, ja gar der Europäischen Menschenrechtskonvention, diskutiert worden. Klar sei einzig, dass bei einem Konflikt zwischen Völker- und Landesrecht bestehende Verträge neu verhandelt oder gekündigt werden müssten. Wer allerdings in welchem Verfahren feststelle oder entscheide, wann ein Normenkonflikt bestehe und wann nicht bzw. wann dieser Konflikt genügend gravierend sei, bleibe völlig unklar. Dies würde bei Annahme des Volksbegehrens eine grosse Rechtsunsicherheit schaffen. Die Kommission empfehle deshalb mit 16 zu 9 respektive 14 zu 11 Stimmen, die Initiative abzulehnen und nicht auf den Gegenvorschlag einzutreten. Letzterer war von Gerhard Pfister (cvp, ZG) eingebracht worden und entsprach im Grossen und Ganzen dem schon im Ständerat gescheiterten Vorschlag von Andrea Caroni (fdp, AR). Pfister zog seinen Antrag gleich zu Beginn der nationalrätlichen Debatte zurück, weil die Initianten keinerlei Bereitschaft zeigen würden, auf seinen Vorschlag für eine alternative Lösung überhaupt einsteigen zu wollen.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Initiative begründeten ihr Anliegen mit vier Hauptargumenten: (I) Die Initiative wolle Rechtssicherheit schaffen, indem die Hierarchie von Völker- und Landesrecht geklärt werde. Dies sei auch angesichts einer immer stärkeren Einmischung rechtlicher Normen in die Politik (sogenannte Justizialisierung) von Nöten. (II) Damit werde zudem die (direkte) Demokratie gestärkt und die Abhängigkeit vom Ausland gemindert. (III) Häufig wurde argumentiert, dass mit der Initiative nur ein Zustand wiederhergestellt werde, wie er fünf Jahre zuvor schon geherrscht habe. Damit wurde auf ein Bundesgerichtsurteil vom 12. Oktober 2012 rekurriert, mit welchem die Schubert-Praxis faktisch ausser Kraft gesetzt und wodurch festgelegt worden sei, dass internationales Recht generell nationalem Recht vorgezogen werden müsse. Konkret hatte das Bundesgericht in einem Fall die Menschenrechtskonvention der Regelung der Ausschaffungsinitiative vorgezogen. Damit sei die direkte Demokratie gleichsam ausgehebelt worden, so die SVP. Kein anderer Staat gebe aber internationalem Recht Vorrang vor Landesrecht. (IV) Gewarnt wurde in diesem Zusammenhang auch vor der Einmischung der EU, die mit dem viel diskutierten Rahmenabkommen und dem Vorrang von internationalem Recht faktisch zum «obersten Souverän der Schweizerischen Eidgenossenschaft» werde – so etwa Hans-Ueli Vogt (svp, ZH). Die Schweiz werde zu einer Marionette und Volksentscheide verkämen zu einer Art Umfrageergebnis, was letztlich nur noch eine Scheinselbstbestimmung sei, erklärte Thomas Aeschi. Andreas Glarner (svp, AG) verklebte sich den Mund mit blauen Klebestreifen, um zu demonstrieren, dass man sich den Mund verbieten lasse. Roger Köppel warnte gar von einer «kalten Entmachtung des Volkes» und Magdalena Martullo-Blocher (svp, GR) stellte die Anschuldigung in den Raum, dass die «sogenannten Volksvertreter im Saal», denen man im Gegensatz zum Volk nicht vertrauen könne, dem süssen Gift der Macht verfallen seien, die Souveränität des Volkes an sich rissen und ins Ausland verkauften. Dies sei der Untergang der Schweiz.

Die Gegnerinnen und Gegner des Begehrens betonten neben den bereits von der

Kommission vorgebrachten Argumenten auch den nötigen Spielraum, den Gerichte im Einzelfall bräuchten, der aber mit einer Annahme der Initiative stark eingeschränkt würde. Zahlreiche Plädoyers machten sich zudem für die Menschenrechte stark, die mit der Annahme einer Initiative gefährdet wären, weil die Kündigung der Menschenrechtskonvention durch die Schweiz einen fatalen Vorbildcharakter hätte. Balthasar Glättli (gp, ZH) sprach etwa von einer «Antimenschenrechts-Initiative». Das Volksbegehren stelle die Werte der Schweiz – laut Nadine Masshardt (sp, BE) «Verlässlichkeit, Stabilität und Menschenrechte» – fundamental infrage. Die kleine Schweiz sei auf Vertragssicherheit und auf Völkerrecht angewiesen, damit sie nicht dem Recht des Stärkeren ausgesetzt sei. Aber wer – so fragte sich Matthias Jauslin (fdp, AG) – gehe mit einem unverlässlichen Partner noch einen Vertrag ein? Völkerrechtliche Verträge würden von der Schweiz freiwillig eingegangen, weil sie von grossem Nutzen seien, betonte Ruth Humbel (cvp, AG). Die Stimmbevölkerung werde nicht durch Völkerrecht entmachtet, weil wichtige Verträge ja immer direktdemokratisch legitimiert seien, gab Eric Nussbaumer (sp, BL) zu bedenken.

Das Schlussvotum gehörte Justizministerin Simonetta Sommaruga. Sie führte aus, dass sich Souveränität und globale Vernetzung nicht widersprechen, weil die Schweiz souverän bestimme, mit wem sie internationale Verträge abschliesse. Wie diese Verträge abzuschliessen seien und dass man sie einzuhalten habe, stehe eigentlich in der von Volk und Ständen absegneten Bundesverfassung. Ebenfalls festgehalten sei, dass es den Gerichten zu überlassen sei, bei Normenkonflikten flexibel und pragmatisch zu entscheiden. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würde dies allerdings auf den Kopf gestellt. Das Begehren fordere nicht nur, dass Völkerrecht nicht mehr zählen solle, sondern dass die Gerichte im Konfliktfall rechtswidrige Entscheide fällen müssten. Die Neuaushandlung von Verträgen würde damit zu einer Obligation und bleibe nicht Option. Die Initiative, weil sie nur Schwarz und Weiss kenne, zwänge die Schweiz in ein Korsett. Nicht nur die eigene Handlungsfähigkeit würde eingeschränkt, sondern auch die Zuverlässigkeit der Schweiz als Vertragspartnerin werde aufs Spiel gesetzt. Zudem sei die Initiative nicht genügend deutlich bei der Definition von «Widerspruch». Wann ein Konflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht bestehe, wie gross dieser sein müsse und wer dies entscheide, bleibe unklar. Die Justizministerin versuchte auch die Meinung zu entkräften, dass das Bundesgericht seit 2012 auf die Schubert-Praxis verzichtet habe; es sei im Gegenteil in mehreren Fällen Bezug genommen worden auf diese Praxis. Die Schweiz sei erfolgreich, weil sie beweglich und pragmatisch immer wieder neue Antworten auf neue Herausforderungen gefunden habe. Die im Gegenteil dazu starre und dogmatische Initiative werde vom Bundesrat deshalb zur Ablehnung empfohlen.

Wie aufgrund der Debatte nicht anders zu erwarten war, stimmten die 67 anwesenden Mitglieder der SVP-Fraktion – einzig Ulrich Giezendanner (svp, AG) war abwesend – für und die restlichen 127 bei der Abstimmung anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräte gegen Annahme der Initiative.⁴

1) AB NR, 2019, S. 1773 ff.; AB NR, 2019, S. 1804 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19; NZZ, 17.8., 6.9.19; BaZ, TA, 14.9.19; NZZ, 20.9.19; AZ, 24.9.19; AZ, NZZ, TA, 25.9.19; AZ, TA, WoZ, 26.9.19

2) AB NR, 2020, S. 139 ff.; TA, 6.3.20

3) AB NR, 2020, S. 1596 ff.; AB NR, 2020, S. 1816 ff.; AB NR, 2020, S. 1953; AB SR, 2020, S. 1024 ff.; AB SR, 2020, S. 1068; AB SR, 2020, S. 990 f.; BBl, 2020, S. 7639 ff.; WOZ, 17.9.20; AZ, 24.9.20; AZ, TA, 25.9.20

4) 17.046 Abstimmungsprotokoll; AB NR, 2018, S. 641ff.; AB NR, 2018, S. 808ff.; AB NR, 2018, S. 832ff.; AB NR, 2018, S. 930ff.; AZ, BaZ, NZZ, 31.5.18; So-Bli, 3.6.18; Blick, 6.6.18; BaZ, NZZ, WW, 7.6.18; NZZ, 9.6.18; So-Bli, 10.6.18; AZ, TA, 12.6.18